

# **SØF-rapport nr. 04/16**

## **Spesialundervisning i storbyene**

av

**Jon Marius Vaag Iversen**

**Hans Bonesrønning**

**Ole Henning Nyhus**

SØF-prosjekt nr. 3160:  
Storbyforskning: Spesialundervisning i storbyene

Prosjektet er finansiert av KS storbyforskning



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS  
TRONDHEIM, DESEMBER 2016

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no))  
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-140-9 Trykt versjon  
ISBN 978-82-8150-141-6 Elektronisk versjon  
ISSN 1504-5226

## **Forord**

Denne rapporten er gjort på oppdrag for program for storbyrettet forskning, hvor Stavanger kommune har koordinert arbeidet. I tillegg har deltakende byer vært Trondheim, Bergen og Kristiansand. Tema for rapporten er finansiering og organisering av spesialundervisning og arbeidet har i sin helhet blitt gjennomført av Senter for Økonomisk Forskning ved NTNU. Prosjektdeltakere har vært Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Ole Henning Nyhus og Hans Bonesrønning. Iversen og Bonesrønning har vært deltakende gjennom hele prosjektet, mens Nyhus i all hovedsak har deltatt i caseundersøkelsene og spørreundersøkelsen. Det er benyttet data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), samt data vi selv har hentet inn fra skoleeiere og skoler. Vi takker personer fra skoleeier og et utvalg skoler i byene for deltakelse i caseundersøkelser, samt alle rektorer som har besvart spørreundersøkelsen. Vår kontaktperson fra oppdragsgiver har vært Unni Lill Borg, i tillegg til representantene fra de andre byene, Jannicke Akse (Trondheim), Linda Guttormsen (Bergen), og Elin Rekve og Elisabeth Eid (Kristiansand). Alle fortjener takk for sitt bidrag i prosjektgruppen. Nevnte personer gjøres ikke ansvarlig for rapportens konklusjoner og vurderinger.

Trondheim, desember 2016

Jon-Marius Vaag Iversen (prosjektleder), Hans Bonesrønning og Ole Henning Nyhus



## Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING, SAMMENDRAG, LOVER OG REGLER .....	1
1.1	Sammendrag .....	3
1.2	Lover og regler .....	10
2.	PROBLEMSTILLINGER OG DATA .....	13
2.1	Problemstillinger .....	13
2.2	Datamateriale og metode .....	14
2.3	Tolkning av resultater .....	18
3.	OMFANG AV SPESIALUNDERVISNING: UTVIKLING OG STATUS I BYENE .....	19
3.1	Andel enkeltvedtak .....	19
3.2	Årstimer til spesialundervisning .....	27
3.3	Assistenter i spesialundervisning .....	30
3.4	Organisering av spesialundervisningen .....	32
3.5	Utvikling vanskekatgorier .....	33
3.6	Oppsummering: utvikling og status i byene .....	34
4.	SKOLEEIERES ROLLE .....	36
4.1	Skoleeiers organisering og målsettinger .....	36
4.2	Rektorenes oppfatninger av skoleeiers målsettinger .....	42
4.3	Finansiering av skolene .....	47
4.4	Skoleledernes oppfatninger av finansieringsmodellene .....	63
4.5	Mer om levekårstildelingen .....	67
4.6	Elever med svært omfattende behov .....	75
4.7	Oppsummering skoleeiers rolle .....	76
5.	PPT OG ANDRE KOMPETANSEMILJØ .....	78
5.1	Organiseringen av PPT .....	78
5.2	Skoleledernes oppfatning av PPT .....	83
5.3	Andre kommunale enheter .....	90
5.4	Oppsummering PPTs rolle .....	92
6.	ORGANISERING VED SKOLENE .....	93
6.1	Kjennetegn ved ordinær undervisning .....	93
6.2	Forebyggende tiltak på skolen .....	96

6.3	Kjennetegn ved spesialundervisningen .....	97
6.4	Inngangen til spesialundervisningen .....	101
6.5	Innovativ spesialundervisning .....	105
6.6	Vedtak om spesialundervisning .....	105
6.7	Elever ved faste avdelinger.....	109
6.8	Utgangen av spesialundervisning .....	109
6.9	Oppsummering om organisering ved skolene .....	111
7.	<b>DRØFTING OG SAMMENLIGNINGER .....</b>	<b>114</b>
7.1	Prosjektets situasjonsforståelse.....	114
7.2	Virkning av ulike finansieringsmodeller – rammetildeling og levekårsressurs .....	116
7.3	PPT og ordinær undervisning .....	120
7.4	PPT og kvaliteten av spesialundervisningen .....	121
7.5	Tidlig innsats som tidlig bruk av spesialundervisning .....	123
7.6	Kvalitet i ordinær undervisning .....	124
8.	<b>OPPSUMMERING OG DISKUSJON .....</b>	<b>129</b>

## **1. Innledning, sammendrag, lover og regler**

På landsbasis har bruken av spesialundervisning – målt ved andel elever med enkeltvedtak – økt mye siden 2006. Veksten har vært sterk, spesielt fram til 2011. Etter 2011 har tendensen vært utflating. I denne rapporten ser vi nærmere på spesialundervisningen i fire storbyer; Trondheim, Bergen, Kristiansand og Stavanger. Andel elever i spesialundervisningen har vært økende også her, men byene har hatt noe ulik utvikling, spesielt etter 2010. I Bergen og Kristiansand har vi henholdsvis sett en utflating og reduksjon etter 2010. Bruddet i utviklingen er mest tydelig i Kristiansand. Trondheim og Stavanger har hatt en sterk økning over en lengre periode enn de to andre byene, men vi ser tendenser til noe utflating de siste to årene. Vi beskriver denne utviklingen nærmere i våre GSI-analyser i kapittel 3.

Utviklingen i omfanget av spesialundervisning reiser mange spørsmål; knyttet til årsaker til og effekter av spesialundervisningen. Det har lenge vært påpekt at en mangler data til å måle effektene av spesialundervisning. Dessverre har heller ikke slike data vært tilgjengelig i dette prosjektet – vi bruker elevresultater fra Skoleporten til å illustrere interessante hypoteser, men i hovedsak må vi la dette svært viktige spørsmålet ligge. I den offentlige debatten er det pekt på mange mulige årsaker til den sterke veksten. Mathiesen og Vedøy (2012) analyserer drivere i spesialundervisningen og deler disse inn i tre kategorier. Den første er endringer i styringen av skolen. Et sentralt tema her er innføringen av kunnskapsløftet med ny læreplanstruktur, nasjonale prøver, internasjonale tester og tidlig innsats, i tillegg til økt ressursbehov. Den andre kategorien er samfunnsendringer. Her trekkes særlig økte krav til opplæringen, økt bruk av diagnoser og et snevrere normalitetsbegrep fram. Til slutt poengteres spesialundervisningens struktur med PPT som sakkyndig og dermed ressursutløser. I tillegg diskuteres det at spesialundervisningen og spesialpedagogikken driver seg selv. Det spesialpedagogiske perspektivet endrer måten vansker blir sett og håndtert på og der man har organisert egne spesialpedagogiske tiltak, vil disse bli brukt.

Dette prosjektet skiller seg fra Mathiesen m.fl. (2012) på flere områder. Vi går ikke inn i diskusjonen rundt årsaker til veksten i spesialundervisning i full bredde. I dette prosjektet konsentrerer vi oss om noen av de faktorene som kommunene selv kan gjøre noe med gjennom politiske målsettinger, gjennom måten politikken implementeres på og gjennom finansierings-systemene. Prosjektet begrenser seg til å se på tre viktige aktører eller nivåer i skolen. Vi ser på skoleeiers rolle, PPTs posisjon og skolers organisering. Vårt oppdrag er ikke å gå inn i klasserommet for å diskutere spesifikke spesialpedagogiske tiltak – slik som for eksempel Haug

(2015). Vårt oppdrag og vår løsning av dette oppdraget har vært å betrakte spesialundervisningen fra skoleeiers perspektiv. Hvilke muligheter har skoleeier til å påvirke omfanget av spesialundervisning?

Det er grunn til å tro at både størrelsen på skolebudsjettene og måten pengene tildeles skolene på er av betydning for omfang og organisering av spesialundervisningen. Alle de fire storbyene har endret finansieringsmodellene sine i løpet av observasjonsperioden. Vi beskriver de nye finansieringssystemene relativt detaljert, og diskuterer i hvilken grad finansieringssystemene påvirker skolenes praksis på spesialundervisningsfeltet.

I tillegg til en hensiktsmessig finansieringsmodell kan skoleeier påvirke interaksjonen mellom de sentrale aktørene i skolen gjennom sine målsettinger, gjennom fordeling av fullmakter, gjennom organisering av, og kompetansebygging i PPT, gjennom etablering av kompetansesentre og byomfattende tiltak. Fra kommunens side er det ønskelig at de sentrale aktørene – lærere, skoleledere og PPT - spiller på lag for å sikre best mulig kvalitet på ordinær undervisning for gruppen av elever som befinner seg i randsonen til spesialundervisning, og sikre god kvalitet i spesialundervisning for de elevene som tilføres spesialundervisningsressurser.

PPTs rolle er viktig i studien av spesialundervisning. PPT er organisert ulikt i de fire byene vi studerer, både med hensyn til grad av sentralisering, og om man er en egen selvstendig enhet. Sammensetningen av kompetansen varierer også. Alle disse faktorene bidrar til å prege PPTs rolle i prosessen fram mot enkeltvedtak, og også tjenestens påvirkningskraft overfor eiernivået. PPT jobber i spenningsfeltet mellom skolene og skoleeier og skal sikre at enkeltelever får den opplæringen de har krav på. Den kraftige økningen i tilmeldinger har satt tjenesten under press, og aktualisert spørsmål knyttet til PPTs systemrettede arbeid. Vi ser på hvordan tjenesten og skoleeierne har søkt å møte denne utfordringen.

Spesialundervisningens elevmasse er mangfoldig. Elevgruppen kan kategoriseres på flere ulike måter. Vårt hovedfokus har vært på elever i gråsonen mellom spesialundervisning og ordinær undervisning. Vår oppfatning etter dette prosjektet er at økningen i spesialundervisning i stor grad er blant disse elevene. Vi har også sett en økning blant elever med omfattende diagnoser, men dette utgjør langt ifra den økningen i enkeltvedtak vi har sett det siste tiåret. GSI-analysene, som presenteres senere i rapporten, støtter også opp under dette.

Gruppen av elever i gråsonen kan defineres på ulik måte. Nordahl og Hausstätter (2009) kategoriserer elever med syn/hørselsproblematikk, ADHD, adferdsvansker uten ADHD,



spesifikke lærevansker, generelle lærevansker og andre vansker. Denne kategoriseringen er problematisk i denne analysen, siden problemomfanget innenfor kategoriene varierer svært mye. GSI gir muligheter for kategorisering av undergrupper basert på ressursomfang og organisering. Vi har vurdert dette som en hensiktsmessig tilnærming, også fordi analysene av GSI-tall viser at utviklingen i byene er ulik. I Stavanger doubles andel enkeltvedtak, mens økningen i Bergen er liten. Dette kan indikere at det foreligger en betydelig gruppe elever som ville bli plassert i spesialundervisning i Stavanger, men i ordinær undervisning i Bergen. I denne rapporten baserer vi oss på en tredeling av elevene i spesialundervisning:

1. Elever med store og sammensatte vansker. Krever spesialkompetanse og tett oppfølging, ofte med minimum en lærer/voksen per elev.
2. Elever med betydelige vansker som kan fungere i klassefelleskapet, men som uten tvil har rett til spesialundervisning.
3. Elever som har utfordringer, og som derfor ofte er i spesialundervisning, men der utfordringene også kan håndteres ved god tilpasning av ordinær undervisning.

De to første kategoriene mottar, nesten uten unntak, spesialundervisning i alle fire byene vi analyserer i denne rapporten. De såkalte marginale elevene eller «gråsoner-elevene», befinner seg i den tredje kategorien. Dette er også en mangfoldig elevgruppe, og her kan man tenke seg at kriteriene for å få spesialundervisning er ulik mellom byene. I noen byer håndteres det ved spesialundervisning, mens andre steder håndteres det med tiltak innenfor rammen av ordinær undervisning. Også innad i byer, mellom skoler kan det tenkes å være ulikheter.

Denne rapporten er delt i flere deler. Resten av kapittel 1 gir først et sammendrag av rapporten, før vi ser på aktuelle lover og regler knyttet til undervisningen. Kapittel 2 tar for seg prosjektets data, problemstillinger og metode. Kapittel 3 beskriver bakgrunn og status for spesialundervisning i byene, med blant annet en omfattende analyse av GSI. Kapittel 4 tar for seg skoleeiers rolle. Her tar finansieringsmodellene stor plass. I kapittel 5 ser vi på PPTs posisjon og organisering, mens vi i kapittel 6 analyserer organisering ved skolene. I kapittel 7 drøfter og sammenligner vi, før vi konkluderer i kapittel 8.

## **1.1 Sammendrag**

I perioden 2006-2010 økte andelen elever med spesialundervisning i alle de fire storbyene Bergen, Kristiansand, Stavanger og Trondheim. Fra 2010 ble økningen snudd til svak tilbakegang i Kristiansand, og i de påfølgende årene stoppet økningen også i Bergen og Trondheim og til slutt også i Stavanger. Dette er i korthet bakgrunnen for denne rapporten.

I Stavanger går økningen i enkeltvedtak sammen med en betydelig reduksjon i antall årstimer per vedtak. Total ressursbruk i spesialundervisning, målt som totalt antall årstimer til spesialundervisning relativt til totalt antall lærertimer, er ikke vesentlig endret i perioden. I de andre byene, særlig Bergen og Trondheim, er økningen i andel enkeltvedtak finansiert ved å øke spesialundervisningens andel av skolenes budsjetter. Bergen og Trondheim brukte relativt lite ressurser i spesialundervisning per 2005. Den beskrevne politikkforskjellen har derfor ført til at budsjettandelen til spesialundervisning i de fire byene har blitt mer lik over tid. Per 2016 bruker Stavanger, Trondheim og Kristiansand like store andeler av sine skolebudsjetter til spesialundervisning. Bergen har noe lavere relativ ressursbruk.

Det er betydelig variasjon med hensyn til når i skoleløpet spesialundervisning settes inn. Stavanger skiller seg ut ved betydelig økning i andel enkeltvedtak på *første trinn* i perioden 2006-14. Trondheim har en noe «humpete» utvikling i perioden, med en høyere andel enkeltvedtak på første trinn i 2014 enn i 2006. Bergen og Kristiansand har fra ca. 2010 redusert andel enkeltvedtak på første trinn.

I alle byene gis det noe spesialundervisning i byomfattende tilbud. Disse tilbudene er begrenset til elever med sammensatte og omfattende hjelpebehov. Denne elevgruppen er vanskelig å avgrense, og alle byene er i stadig prosess med å forbedre systemene som ivaretar denne elevgruppens behov. Noe av utfordringene er at alle elever i, og mange elever nær, denne gruppen er sterkt ressurskrevende. Trondheim har de mest transparente kriteriene, men likevel en ganske høy andel i denne gruppen.

I alle byene tilbys spesialundervisning i private skoler. Private skoler etter friskolelovens § 2-1 får finansiert spesialundervisningen av kommunen. Alle byene har sett en økning i andel enkeltvedtak i private skoler og dette er mest tydelig i Stavanger.

I skolene gis spesialundervisning i hovedsak utenfor klassen og ofte i mindre grupper av elever. Det er en klar tendens til at spesialundervisning gitt i form av et lite antall timer per uke spredt over hele skoleåret fortrenses til fordel for spesialundervisningen som gis som korte intensiverte kurs. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe sikkert om omfanget av denne praksisendringen.

PPT er noe ulikt organisert i de fire byene. I Stavanger er hele tjenesten samlet under samme tak, og med en ledelse. Lederen for PPT rapporterer til skolesjefen som rapporterer til kommunaldirektøren. I de tre andre byene er tjenesten mer spredt, men både Bergen og

Kristiansand er i en sentraliseringsprosess. Bergen har redusert antall PP-tjenester fra åtte til fire, og har ansatt en seksjonsleder for hele PP-tjenesten. Denne har ansvar for fag, ledelse og økonomi i hele tjenesten. Kristiansand har sentralisert ledelse og en fysisk samlet enhet, men hvor man har ulikt geografisk ansvar. I Trondheim er PPT integrert i familie- og barnetjenesten og desentralisert i fire bydelsavdelinger.

Hovedoppgaven til PPT er å ivareta elevers rettigheter, dvs. å utrede behov og lage tilrådninger om spesialundervisning. Som følge av økningen i henvisninger, opplever tjenesten kapasitetsproblemer, og det går ofte lang tid fra henvisning til at en tilråding foreligger. Dette gjelder for alle byene. Lang behandlingstid er en betydelig utfordring i et rettighetsperspektiv. I realiteten synes elevenes interesser å være ivaretatt ved at de fleste skoler initierer tiltak for de aktuelle elevene allerede før eller ved henvisning til PPT.

PPT er også en hjelpeinstans som skal bistå skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling (systemrettet arbeid) når det anses nødvendig. I alle fire byer tilbringer PPT-ansatte tid ute i skolene, som regel som medlem i team som diskuterer om enkeltelever bør henvises for utredning. Ofte deltar PPT da i utvidede team som møtes mer sjelden enn team med mer begrenset sammensetning. De sistnevnte teamene er arenaer for diskusjon av mål- og tiltaksplaner innenfor ordinær undervisning for elever som er henvist dit av kontaktlærerne. Noen skoler i noen av kommunene opplever at PPT er til stede i skolene på regelmessig basis.

PPT er ulik langs flere dimensjoner i de fire byene. Disse ulikhetene – grad av sentralisert organisering, typer kompetanse – er sannsynligvis viktige for å forklare mellom-by-forskjeller i omfanget av enkeltvedtak, slik vi har vært inne på ovenfor. Gitt sterke nasjonale føringer er likhetene mer slående enn ulikhetene: I alle byene benyttes ressursene i PPT i stor grad til utredning og tilråding, og i mindre grad til å bistå skolene i kompetanse- og organisasjonsutvikling. PPT i Stavanger og Kristiansand er kanskje noe lenger fremme enn de to andre byene i å kurse lærere i tilpasset undervisning for elever med noen behov for tilrettelegging. Vårt inntrykk er imidlertid at PPTs plassering i organisasjonen, og PPTs sammensetning av kompetanse, gjør at det blir vanskelig for tjenesten å spille en viktig rolle i arbeidet med å forbedre ordinær undervisning - utover den innflytelsen tjenesten har gjennom representasjon i ressursteamene. Det virker mer sannsynlig at PPT kan bidra til å sikre kvaliteten i spesialundervisningen. For det første; det trengs: Intervjuene og spørreundersøkelsen etterlater et inntrykk av at skolens egne folk i stor grad er opptatt av å forbedre ordinær undervisning, og at de sliter med å kvalitetssikre spesialundervisningen. For det andre; PPT har betydelig kunnskap

om de elevene som mottar spesialundervisning: PPT har vurdert elevenes forutsetninger for læring og de har kjennskap til hvordan elever med ulike diagnoser bør behandles. I dag slipper PPT taket i elevene så snart tilrådingen er gitt. Vårt inntrykk er at tjenesten har en rolle å spille i å kvalitetssikre IOP-er, rådgi spesialundervisningslærerne og bistå i å kvalitetssikre undervisningen – kanskje også bidra i arbeidet med å utvikle resultatindikatorer for spesialundervisningen.

I løpet av de siste 10-15 årene har alle de fire byene innført rammefinansiering av sine skoler. Dette er oppnådd ved at skolenes muligheter for å søke kommunen om økte bevilgninger til spesialundervisning er erstattet med levekårsjustering slik at skoler i mer krevende omgivelser kompenseres med større bevilgninger. Det er betydelig mellom-by-variasjon i størrelsen på potten som går til levekårsjustering per 2016. Stavanger har den største potten, Bergen den minste. Mellom-skole-variasjon i levekårskompensasjon er ulik i byene. Dette reflekterer to forhold. For det første, kriteriene for fordeling av potten mellom skolene er ulike. For det andre, de faktiske forskjellene i levekår mellom ulike områder i byene er forskjellige. Bergen og Trondheim representerer ytterpunktene. Stavanger-modellen diskriminerer lite mellom skoler i ulike nabolag. Stavanger skiller heller ikke mye mellom skolene i levekårskompensasjon til tross for høy andel av ressursene til levekårs-potten og forskjellene i levekår er relativt små mellom ulike nabolag i Stavanger. Trondheimsmodellen diskriminerer sterkere mellom skoler i ulike nabolag, og forskjellene i levekår mellom nabolag er større i Trondheim. Til sammen bidrar dette til at variasjonen i levekårsstildeling mellom skoler er betydelig større i Trondheim enn i Stavanger og Bergen. Kristiansand plasserer seg mellom ytterpunktene.

I siste del av rapporten diskuterer vi i hvilken grad utviklingen i spesialundervisningen i perioden 2006-2015 er påvirket av finansieringssystem, politiske målsettinger og PPT. Vi mener det er sannsynlig at rammefinansieringen har påvirket omfanget av spesialundervisningen. Kristiansand er kanskje det beste eksemplet i så måte ved at andel enkeltvedtak ble redusert umiddelbart etter omleggingen av finansieringssystemet. Rammefinansiering har vært praktisert relativt lenge, men etter omleggingen i 2011 ble mer av spesialundervisningsressursen lagt i rammen, mindre ressurser ble gjort tilgjengelig for skolene å søke på og ressursene ble i større grad fordelt etter levekår.

Det synes imidlertid ikke å være en enkel sammenheng mellom rammefinansiering og omfang av spesialundervisning. For det første, politiske målsettinger synes å influere på hvordan skoleledere prioriterer innenfor rammen. En grunn til det klare tidssammenfallet mellom

rammefinansiering og reduksjon i enkeltvedtak i Kristiansand kan ha vært at byenes politikere har vedtatt en målsetting om at flere utfordringer skal løses innen det ordinære. De to andre byene som har opplevd at veksten i enkeltvedtak har flatet ut, Bergen og Trondheim, har også klare politiske vedtak om at flere elever skal få undervisningen sin innenfor det ordinære tilbudet. I Stavanger har politikerne prioritert tidlig innsats, som har bidratt til at skoleledere har økt spesialundervisningen fra første trinn.

For det andre, rammefinansiering fjerner ikke kampen om ressurser til spesialundervisning, men flytter den ett nivå ned i organisasjonen: Mens mange skoler tidligere forsøkte å oppnå størst mulig andel av en kommunal pott til spesialundervisning, er det sannsynlig at skolens lærere – stilt overfor rammefinansiering - forsøker å oppnå en størst mulig andel av skolens spesialundervisningsbudsjett til egne elever. Rammefinansiering øker derfor kravene til skoleledelsen om å etablere ordninger som sikrer en fornuftig allokering av begrensede ressurser mellom klasser og grupper innad i egen skole. I dette opplegget synes en ressurs-/fag-teamorganisering, som tar de første henvendelsene fra kontaktlærerne om elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, å være et hensiktsmessig grep. Ofte får kontaktlærerne sine henvendelser tilbake fra disse teamene med beskjed om å etablere en mål- og tiltaksplan for å forbedre ordinær undervisning. Vårt inntrykk fra intervjuer med skoleledere er at denne praksisen på kort sikt bidrar til at tilmeldinger til PPT utsettes, og på lenger sikt gir bedre tilpasset ordinær undervisning for elever med enkelte behov for tilrettelegging. Dette synes å gjelde Bergen, Kristiansand og Trondheim. I Stavanger synes det som kontaktlærerne ikke møter samme «motstand» ved henvisninger til skolens team. Vår forståelse er at dette i stor grad reflekterer en bevisst strategi fra PPT Stavanger sin side, der de ønsker å benytte spesialundervisningskompetanse tidlig for en større andel av de elevene som er marginale til ordinær undervisning.

Levekårsjustering er et nødvendig element i et rammefinansieringssystem, men sjenerøsiteten i levekårsjusteringen synes ikke å påvirke omfanget av spesialundervisning vesentlig. (Dette er imidlertid vanskelig å si sikkert fordi den positive (tverrsnitts)korrelasjonen mellom andel enkeltvedtak og stor levekårspott drives av egenskaper ved elevmaterialet. Vi bygger våre *inntrykk* på intervjuer med skoleledere i skoler med betydelig levekårsjusteringer - som rapporterer at de har endret praksis over tid.) Grunnen er sannsynligvis at skoleledere i skoler som har betydelige inntekter via levekårskomponenten står overfor samme realitet som de øvrige skolelederne: Spesialundervisning utløser ikke ekstra midler utenfra, og skoleledere innser at ekstraressursene gir gode muligheter for tilpasninger innenfor ordinær undervisning.

Graden av leveårskompensasjon berører imidlertid andre forhold, som ledes og læreres arbeidsforhold - og dermed rekrutteringsmuligheter - som vi ikke diskuterer i denne rapporten.

Organiseringen av undervisningen varierer noe mellom kommunene. I Trondheim er trinnorganisering mer vanlig, mens for eksempel i Stavanger er man mer tro mot tradisjonell klasseromsundervisning. Kommunene med ulik organisering argumenterer for at sin organisering er viktig. Trinnorganisering fremheves fordi lærerne lærer av hverandre, og at lærerne – kanskje spesielt de svakest fungerende - forbedrer sin kvalitet. I intervjuer fremhever skoleledere at teamorganiseringen gir lærerne bedre muligheter til å håndtere krevende elever og krevende situasjoner, og at «det er vanskelig å være en dårlig lærer på denne skolen». Andre skoler har valgt tradisjonell klasseorganisering, og rektorene er av den oppfatning at slik organisering gir best læringsutbytte fordi elevene utvikler et sterkt tillitsforhold til lærere.

I flere av storbyene tas små grupper av elever med noe behov for tilrettelegging, ut til korte intensive kurs, spesielt med mål om å forbedre lese- eller regneferdigheter. Informantene fremhever at elevenes faglige fremgang tett under kurset, slik en beslutning om tilbakeføring til ordinær undervisning er godt begrunnet. Gruppene består ofte av en blanding av spesialundervisnings elever og ordinære elever. Blandingsforholdet er forskjellig i storbyene. Stavanger er mye raskere med å tildele spesialundervisning til disse elevene, slik at denne gruppen er overrepresentert i kursene. I Trondheim ser en i større grad kursingen som et middel til å unngå spesialundervisning, og gruppene består i større grad av elever uten vedtak om spesialundervisning. Nyere britisk forskning (se for eksempel Webster og Blatchford, 2013 og Webster, Russel og Blatchford, 2013) gir empirisk støtte til at denne måten å organisere arbeidet på med elever som har små behov for tilrettelegging på kan gi godt læringsutbytte – men at dette blant annet er betinget av kvaliteten i samarbeidet mellom ordinær lærer og gruppelærer.

Bruken av spesialpedagogiske team, ressursteam, fagteam eller lignende er meget utbredt i alle byene. Som vi har sett varierer organiseringen av disse teamene noe, blant annet med tanke på hvor ofte man møtes og hvem som inngår fast i teamet. I Bergen og Trondheim er PPT i større grad en fast del av teamet, mens man i Stavanger og Kristiansand har PPT som et ikke-fast medlem. Dette må ses i sammenheng med at man for eksempel i Trondheim som regel møtes kun hver fjerde uke i det store teamet der PPT deltar, og at man har andre mindre team som møtes hyppigere. Helsesøster er i større grad inkludert i Trondheim, og her ser spesialpedagogisk rådgiver ut til å ha en sterk posisjon, ved at skoleleder ikke deltar i samme grad. I Stavanger er imidlertid ledelsen ved skolen spesielt godt representert. Det er relativt stor enighet

i byene om at teamene bidrar til å heve kvaliteten på ordinær undervisning. Særlig gjelder dette Kristiansand.

Rektorintervjuene gir grunnlag for følgende kommentar til kvalitetsdiskusjonen. I den offentlige diskusjonen blir høy assistentbruk sett på som en indikasjon på at kvaliteten av spesialundervisningen er lav. Internasjonal forskning gir noe støtte til dette synspunktet: Elever eksponert for assistent har i gjennomsnitt dårligere læringsutbytte enn tilnærmet like elever i det ordinære tilbudet, og en tror dette skyldes en kombinasjon av lært hjelpeløshet, stigmatisering og isolasjonseffekter. Flere av rektorene uttrykker imidlertid at de finner den offentlige diskusjonen om assistentbruk unyansert. De påpeker at assistentene har svært ulik kompetanse, og at mange utfører en rekke viktige oppgaver for en svært heterogen elevgruppe. Behovet for en bedre informert og mer presis offentlig diskusjon understrekes sterkt. Flere påpeker i denne forbindelse at de finner den del av GSI-statistikken som omhandler assistenter tilnærmet verdiløs.

Kristiansand og Stavanger ser ut til å ha avsluttet eller nedskalert en større del av eksisterende vedtak om spesialundervisning. I Stavanger har man mange små vedtak tidlig i utdanningsløpet der intensjonen er å få elevene tilbake til ordinær undervisning. En del vedtak stilles også i bero heller enn å avsluttes. I Kristiansand er det større fokus på at færre elever skal ha spesialundervisning og man finner andre løsninger for enkeltelevne. Her jobbes det på kommunalt plan med utvidelser av normalbegrepet.

Til slutt to kommentarer om begrensningene ved den foreliggende rapporten. For det første betrakter vi spesialundervisningen fra skoleeiers perspektiv. Den primære hensikten er å vurdere hvilke muligheter eier har til å påvirke omfanget av spesialundervisningen. Det er ikke foretatt en vurdering av alle muligheter. For eksempel har vi i liten grad berørt betydningen av hvordan eierskapet utøves, eiers arbeid med kompetansebygging i organisasjonen, og eiers kommunikasjon med sine skoleledere. For det andre begrenses evaluering og politikktutforming på spesialundervisningsfeltet av manglende informasjon om elevenes læringsutbytte. Det er behov for å utvikle kvalitetsindikatorer som kan belyse spørsmål om hvordan spesialundervisningsressursene best brukes: Konsentrert på et lite antall elever, eller spredt utover mange elever? Som konsentrerte kurs eller jevnt spredt utover skoleåret? Tidlig eller sent i skolekarrieren? Mer grunnleggende: Har elever som er marginale til ordinær undervisning mer utbytte av spesialundervisning enn av ordinær undervisning? Og: Påvirkes læringsutbyttet til ordinære elever av hvordan kommuner og skoler organiserer spesialundervisningen? Vi gir en

kort gjennomgang av prestasjoner ved nasjonale prøver i de fire byene, fokusert på utviklingen i andel lavt presterende elever. Dette er primært ment som en illustrasjon på hvor viktig resultatinformasjon er for å komme videre i arbeidet med å sikre et godt læringsutbytte for de elevene som sliter mest i grunnskolen.

## 1.2 Lover og regler

Opplæring av barn og unge i Norge er hjemlet i opplæringsloven. I første omgang setter opplæringsloven § 1-3 premisser for undervisningen og at den skal tilpasses den enkelte elev:

*«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.»*

*På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.»*

Videre er spesialundervisningen hjemlet i opplæringslovens kapittel 5. I § 5-1 finner vi:

*«Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.»*

Det skal med andre ord foreligge en vurdering om eleven har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen før eleven kan gis spesialundervisning. Det er i denne vurderingen PPT kommer inn i bildet. I § 5-3 om sakkyndig vurdering finner vi:

*«Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.»*

Denne sakkyndige vurderingen skal blant annet inneholde vurdering av elevens utbytte av den ordinære undervisningen, elevens lærevansker og spesielle forhold som er viktige for opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, en vurdering om man kan hjelpe de vanskene eleven har innenfor den ordinære opplæringen og hva som er forsvarlig opplærings-tilbud (opplæringsloven [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)). Elevens rett etter § 5-1 er en individuell rettighet. Dette innebærer at dersom eleven oppfyller vilkåret for rett til spesialundervisning, har eleven krav på spesialundervisning. Dette innebærer for eksempel at skoleeier ikke kan avvise retten til eleven eller begrense den særskilte tilretteleggingen med begrunnelse om at skoleeier for eksempel ikke har økonomiske ressurser til dette (Utdanningsdirektoratet 2014).



Foreldres innflytelse er også hjemlet i loven. Fra § 5-4 finner vi:

*«Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.*

*Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.*

*Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.»*

Retten til spesialundervisning er knyttet til om eleven har særlige behov. Dette vil være et annet behov enn behovet til elever flest. Retten er knyttet til behov og kan i prinsippet omfatte enhver lærevanske, adferdsvanske eller sansetap. Tilfredsstillende utbytte er et skjønnsmessig vurderingstema. Det kan være vanskelig å fastsette hvor skjæringspunktet går mellom hva som er et tilfredsstillende utbytte og hva som ikke er det. I Ot.prp. nr. 56 (1997-98) kommenteres dette ytterligere:

*«Det er ikkje noko eintydig kriterium kva som er tilfredsstillande utbytte, men spørsmålet må vurderast frå ei avveging ut frå skjønn. Dersom eleven ikkje har noko utbytte av den ordinære opplæringa, er vilkåret oppfylt. Det er likevel noko sjeldan at ein elev anten har fullt utbytte eller ikkje noko utbytte i det heile. Som regel har eleven større eller mindre utbytte av opplæringa. I at utbytte skal være tilfredsstillande, ligg det at eleven kan ha rett til spesialundervisning også der han har et visst utbytte av opplæringa.»*

Dette vil si at selv om eleven har et visst utbytte av undervisningen, kan han fremdeles ha krav på spesialundervisning.

Opplæringsloven gir også krav om foreldreinvolvering. Blant annet kan foreldre kreve en sakkyndig vurdering selv om skolen ikke mener det er behov for det. Eleven og foreldre skal også gi samtykke før en sakkyndig vurdering settes i gang.

PPTs rolle er også klarlagt i loven, med at hver kommune er pålagt å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, men at den kan organiseres i samarbeid med andre kommuner. Videre finner vi:

*«Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.»*

## 2. Problemstillinger og data

I denne delen av rapporten skal vi gjennomgå sentrale problemstillinger i prosjektet, samt beskrive prosjektets datamateriale og metode. Bakgrunnen for prosjektets utlysning var veksten i spesialundervisning og de relativt store forskjellene mellom byene i tildelingspraksis og organisering av spesialundervisningen.

### 2.1 Problemstillinger

Prosjektets hovedproblemstillinger har tatt utgangspunkt i prosjektutlysningens problemstillinger og omhandler i all hovedsak to tema, finansiering og organisering av spesialundervisningen. Prosjektets utlysning tok utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Hvordan er spesialundervisningen organisert i storbyene?**
  - a. Er det stor variasjon i grad av organisering utenfor klasse/nærskole?
  - b. Fører ulike måter å organisere på til ulik praksis i spesialundervisning?
  - c. Er det forskjeller på hvordan storbyene utnytter og organiserer kompetansemiljøer for spesialundervisningen?
  
- 2. Hvilke finansieringsmodeller bruker storbyene for spesialundervisning?**
  - a. Har finansieringsmodellene betydning for organiseringen og omfanget av spesialundervisningen?
  - b. Har finansieringsmodellene stor betydning for prioriteringen mellom tilrettelagt undervisning og overføring til spesialundervisning?
  - c. Har finansieringsmodellen konsekvenser for kommunenes kostnader?

Prosjektet søker å besvare alle disse problemstillingene. Vi vil i gjennomgangen skille mellom tre ulike nivå; skoleeiernivået, PPT og skolene. Et klart fokus vil ligge på skoleeiernivået. Deler av hensikten med denne rapporten er å se spesialundervisningen fra skoleeiers perspektiv og vi stiller spørsmålet: *Hvilke muligheter har skoleeier til å påvirke omfanget av spesialundervisning?* I diskusjonen her er finansieringsmodellene svært viktig, men også kommunens målsettinger. PPT har en viktig posisjon i organisasjonen når det gjelder spesialundervisning og dette er viet et kapittel i rapporten. Skolene har også, innenfor skoleeiers rammer, frihet til å organisere både spesialundervisning og ordinær undervisning. Dette diskuteres i kapittel 6.

## 2.2 Datamateriale og metode

Det er benyttet flere typer data i denne rapporten, fra registerdata til survey- og intervjudata. Nedenfor gjennomgås datamaterialet og hvilke metoder som er benyttet for å analysere materialet.

### Intervjuer

Det er gjennomført en rekke intervjuer i alle fire byer. Intervjuene er gjennomført i intensive perioder på tre dager i hver by. I Trondheim oppsøkte forskerne respondentene på arbeidstedet, mens i de andre tre byene foregikk intervjuene på kommunens rådhus.

I hver by ble følgende personer/posisjoner intervjuet

- **Skolesjef/oppvekstdirektør:** En times intervju med administrasjonens øverste leder for skole/oppvekst om kommunens målsettinger, PPTs rolle, utvikling i spesialundervisning, fokus og strategier.
- **Annen Administrasjon:** Gruppeintervju med en eller flere av kommunens administrative ansatte som jobber tett opp mot spesialundervisning om kommunens målsettinger, utvikling i spesialundervisning, fokus og strategier.
- **PPT:** Gruppeintervju med to eller flere nøkkelpersoner i PPT, hvor PPTs leder er representert.
- **Økonomi:** Gruppeintervju med to eller flere nøkkelpersoner i økonomi om finansieringsmodellen til skolene og andre faktorer som påvirker skolenes tildeling.
- **Andre kompetansesentre:** Intervju med ledelse ved andre kommunale enheter som jobber med elever som har ulike behov eller som jobber opp mot skolene på systemnivå.
- **Skoleledere:** Intervju med skoleledere ved fire utvalgte skoler i hver kommune.
- **Lærere/spesialpedagogisk rådgiver:** Gruppeintervju med lærere og/eller spesialpedagogisk rådgiver ved de samme fire skolene som vi intervjuet rektor.

Til sammen er det gjennomført 52 intervjuer med over 100 respondenter. I tillegg er det gjennomført et oppfølgingsintervju i hver by for å kvalitetssikre fakta og diskutere grunnlaget for enkelte av analysene.

Utvalget av skoler ble gjennomført av kommunene selv, etter kriterier gitt av forskerne. Følgende matrise ga kriterier for utvalget.

**Tabell 2.1: Matrise for utvalg av skoler til caseundersøkelser**

	«Streng» vedtakspraksis	«Liberal» vedtakspraksis
Lav sosioøkonomisk indeks	1	2
Høy sosioøkonomisk indeks	3	4

Det er to sentrale utvalgsriterier; sosioøkonomisk indeks og vedtakspraksis i spesialundervisning. I denne matrisen har skole 1 og skole 2 tilnærmet lik sosioøkonomisk status, men ulik vedtakspraksis. Tilsvarende har vi delt skolene 3 og skole 4 for elever med høy sosioøkonomisk status. Ut fra denne matrisen har vi fire skoler: Skole 1, 2, 3 og skole 4. Skolene er holdt anonyme i denne rapporten.

Kriteriene ble beskrevet som følger:

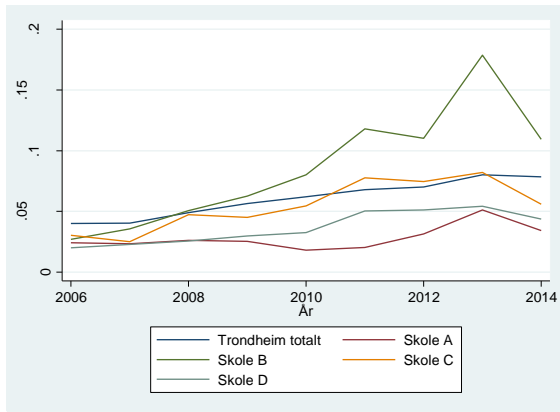
**Sosioøkonomisk status:** Dersom sosioøkonomisk indeks inngår i finansieringsmodellen til skolene kan denne benyttes som utvalgsriterie. Alternativt benyttes utdannings- og inntektsnivå i opptaksområdet.

**Vedtakspraksis:** Vi tar utgangspunkt i andel elever med vedtak på trinn 1-7 i skoleåret 2014-2015. Streng vedtakspraksis vil da si at andel elever med vedtak ligger en del under gjennomsnittet i gruppen av skoler med tilnærmet lik sosioøkonomisk indeks.

I tillegg var det et ønske fra forskerne om at alle skoler tilfredsstillende disse kriterier:

- Rektor og/eller spesialpedagogisk rådgiver må ikke være nytilsatt
- Skolen må kunne betegnes som middels stor eller stor.

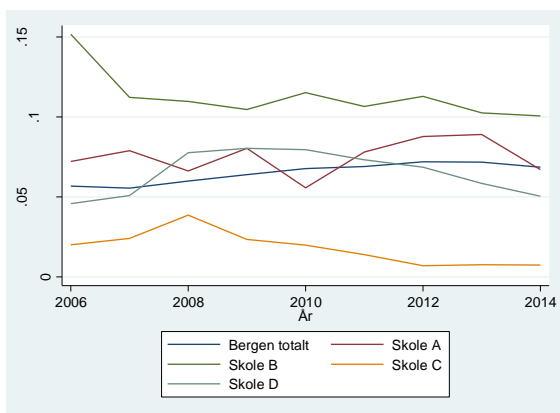
Ut fra disse kriteriene ble skolene valgt ut. I figur 2.1-2.4 ser vi på utviklingen i spesialundervisningen for de fire skolene i hver by, sammenlignet med utviklingen i kommunen sentralt. I alle byene ser vi at to av skolene har en relativt streng vedtakspraksis, mens de andre har en mer liberal vedtakspraksis, og at kommunenes gjennomsnittlige andel spesialundervisning stort sett ligger pent mellom streng og liberal praksis.



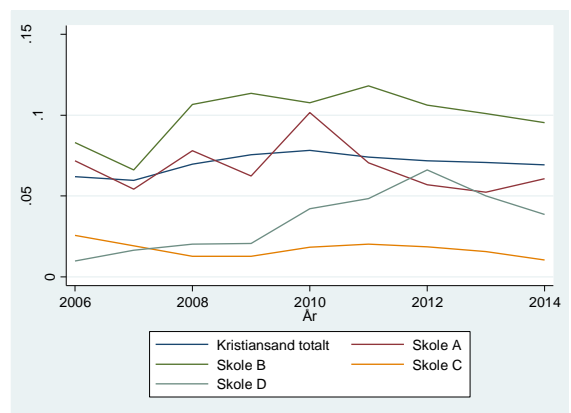
Figur 2.1: Utvalg av skoler i Trondheim



Figur 2.2: Utvalg av skoler i Stavanger



Figur 2.3: Utvalg av skoler i Bergen



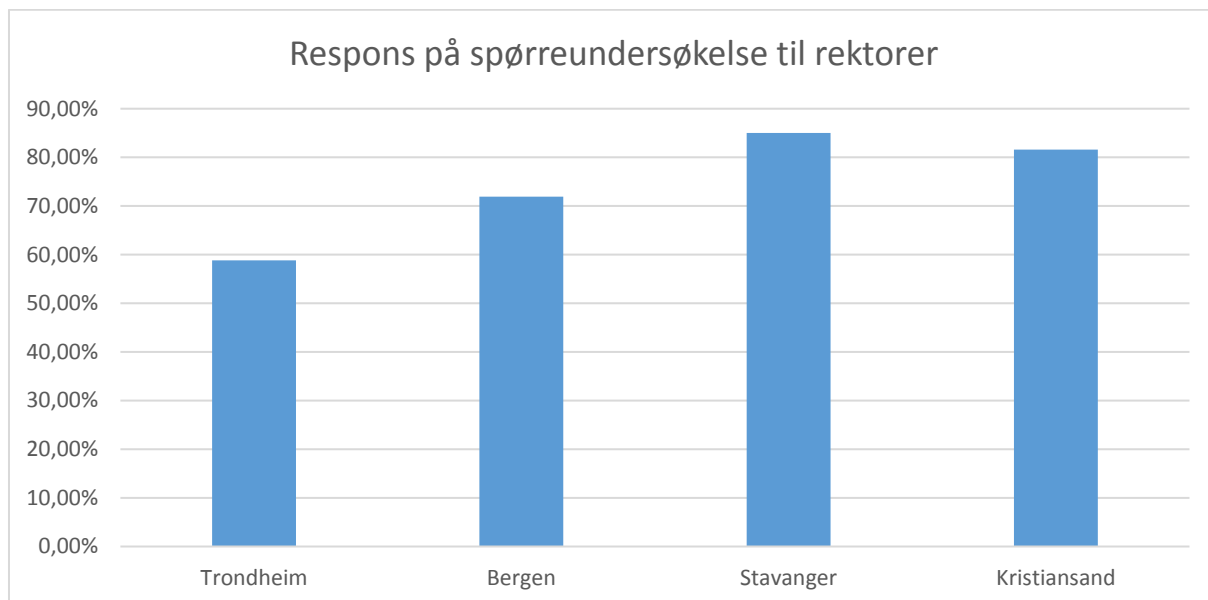
Figur 2.4: Utvalg av skoler i Kristiansand

Det er gjennomført både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer i grupper på 2-4 personer. For alle intervjuer har det blitt utsendt en samtaleguide på mail på forhånd slik at alle respondenter har hatt muligheten til å stille forberedt. Intervjuene har vart fra 1/2-2 timer, hvor de fleste hadde en varighet på omtrent en time. Intervjuene ble tatt opp på bånd slik at hele forskergruppen har hatt materialet tilgjengelig. Datamaterialet fra intervjuene har blitt brukt til å utforme en spørreundersøkelse, samt som utfyllende informasjon til analyser gjennom hele rapporten.

### Spørreundersøkelse til rektorer

Som et tillegg til intervjuene på skolenivå, ble det i etterkant gjennomført en spørreundersøkelse til alle rektorer ved skolene i de fire byene. Tema for undersøkelsen var organisering av skolene, syn på kommunens målsettinger, syn på PPT, finansieringsmodellen osv. Spørreundersøkelsen ble sendt ut i februar 2016 og ble holdt åpen til over påske.

Undersøkelsen ble sendt ut til 211 skoler. Etter 3 purringer og enkeltvis oppfølging av kontaktpersonene i hver by fikk vi inn til sammen 154 komplette besvarelser. Frafallet på enkeltspørsmål var lavt, men de som har avsluttet undersøkelsen tidlig er tatt bort. 154 komplette svar utgjør 73 % respons. Responsen varierer imidlertid noe mellom byene, som vist i figur 2.5 under:



**Figur 2.5: Kommunevis svarprosent på spørreundersøkelsen til rektor**

Vi ser at svarprosenten i Stavanger og Kristiansand er svært tilfredsstillende med over 80 %. I Bergen har vi en gjennomsnittlig respons, mens den er noe lavere i Trondheim. Alt i alt ser vi på responsen som god sammenlignet med andre liknende undersøkelser. Enkle sammenligninger med tanke på skolestørrelse og andel enkeltvedtak viser at skolene som har besvart undersøkelsen i stor grad er representativ for sin by.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er presentert i enkle figurer og tabeller og sammenligner respond fra de ulike byene. Basert på sammenligningen kan vi diskutere om svarforskjellene indikerer forskjeller mellom skoler eller forskjeller mellom byer.

### **Økonomidata fra byene**

Et viktig datamateriale i denne rapporten er byenes finansieringsmodeller. I intervjuer med økonomiavdelingen i hver av byene har vi gjennomgått finansieringsmodellen. I tillegg har vi fått tilgang til de omfattende regnearkene som modellen og tildelingene bygger på. Disse har vært utgangspunkt for store deler av analysen knyttet til finansieringsmodellene. Regnearkene gir oss informasjon om satser, indekser og datagrunnlag for skolenes tildelinger.

I tillegg har byene gitt oss samlet regnskap og tildeling til grunnskoleundervisning for hver av skolene i byene i perioden 2007-2015. Disse dataene danner grunnlaget for analyser av finansieringsmodellene.

De økonomiske dataene er benyttet i enkle beregninger og simuleringer av finansieringsmodellene. I tillegg er de benyttet i regresjonsanalyser hvor vi ser på sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn i skolekretsene og budsjettildeling per skoler. Dette gir oss indikasjoner på virkningen av finansieringsmodellene.

### **Registerdata om skolene**

Informasjon om skolene er hentet fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Mye informasjon fra GSI ligger offentlig tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettsider. Informasjon om spesialundervisning er imidlertid underlagt taushetsplikt. Gjennom dette prosjektet har vi fått dispensasjon for taushetsbelagte opplysninger og gitt tilgang til informasjon på skolenivå om elever med spesialundervisning. Vi har fått tilsendt informasjon om alle norske kommuner på kommunenivå, samt informasjon for skolenivå i de fire byene vi analyserer. Analyser basert på disse dataene er gjennomgått i kapittel 3 i form av figurer og tabeller både for å vise byvis utvikling, samt å se på forskjeller mellom byene.

## **2.3 Tolkning av resultater**

De innsamlede data gir ikke grunnlag for strikt hypotesetesting av mulige årsaks-sammenhenger. Vi har benyttet beskrivelsene som grunnlag for å diskutere *mulige* sammenhenger mellom omfanget av spesialundervisning og kjennetegn ved kommunene, enten det er finansiering, organisering, styring eller PPT. Vi har ikke noe grunnlag for å slå fast implikasjonene av kommunenes organisering, men vi kan diskutere utviklingen i lys av kommunenes kjennetegn, påpeke mulige sammenhenger og trekke fram mulige løsninger som ser ut til å fungere. Diskusjonen er ment som et bidrag inn i kommunenes videre arbeid med finansiering og organisering av spesialundervisningen. Hovedformålet med rapporten er å vise fire ulike måter dette blir gjennomført på, med en sammenligning av løsninger.

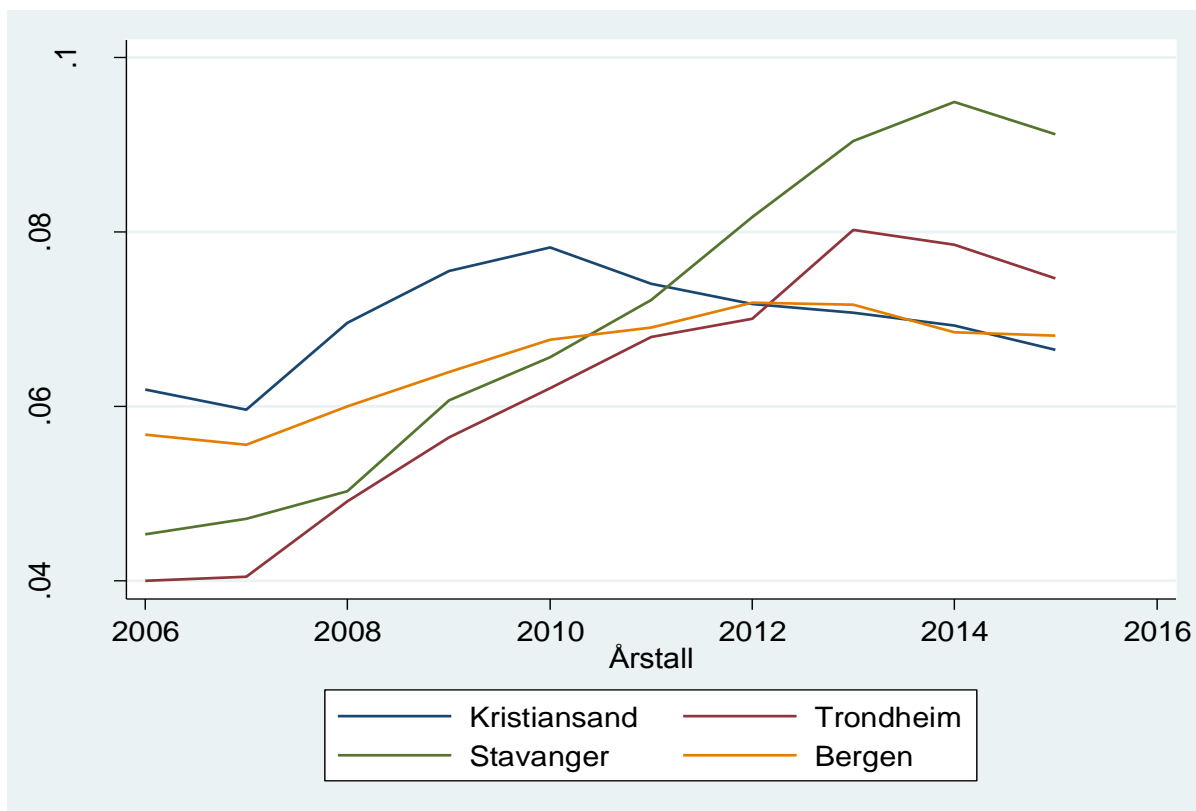


### 3. Omfang av spesialundervisning: utvikling og status i byene

Utviklingen i omfanget og organiseringen av spesialundervisning har vært ulik i de fire byene. Denne delen av rapporten skal gi et bilde av omfanget av spesialundervisningen og hvordan utviklingen har vært. Grunnlaget for disse analysene er hentet fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) som gir oss registerinformasjon på skole og trinnivå. Det vil danne et utgangspunkt for resten av rapporten.

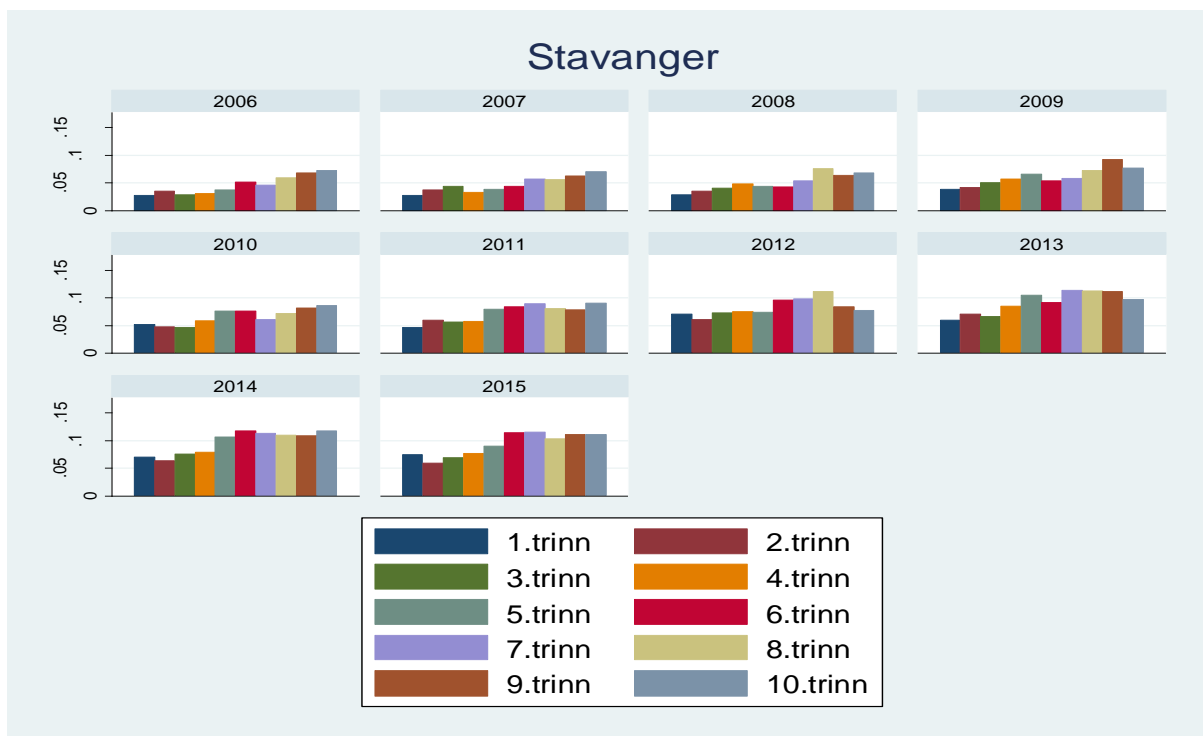
#### 3.1 Andel enkeltvedtak

I figur 3.1 nedenfor ser vi på utviklingen i andel enkeltvedtak i de fire byene. Felles for alle byene er at man opplevde en ganske kraftig økning i andel elever som fikk spesialundervisning i tiden etter 2006. Kristiansand har hatt en samlet nedgang i andel enkeltvedtak etter 2010. I Bergen har utviklingen vært ganske stabil i samme periode, mens i Trondheim og Stavanger fortsatte økningen noen år til. I Trondheim har man sett en nedgang i 2014 og 2015, mens i Stavanger har man kun sett en nedgang i 2015. Felles for alle byene er at det nå ser ut til at utviklingen har snudd, men at dette har skjedd på ulike tidspunkt. Deler av denne rapporten forsøker å svare på hvorfor vi har hatt ulik utvikling i disse byene.

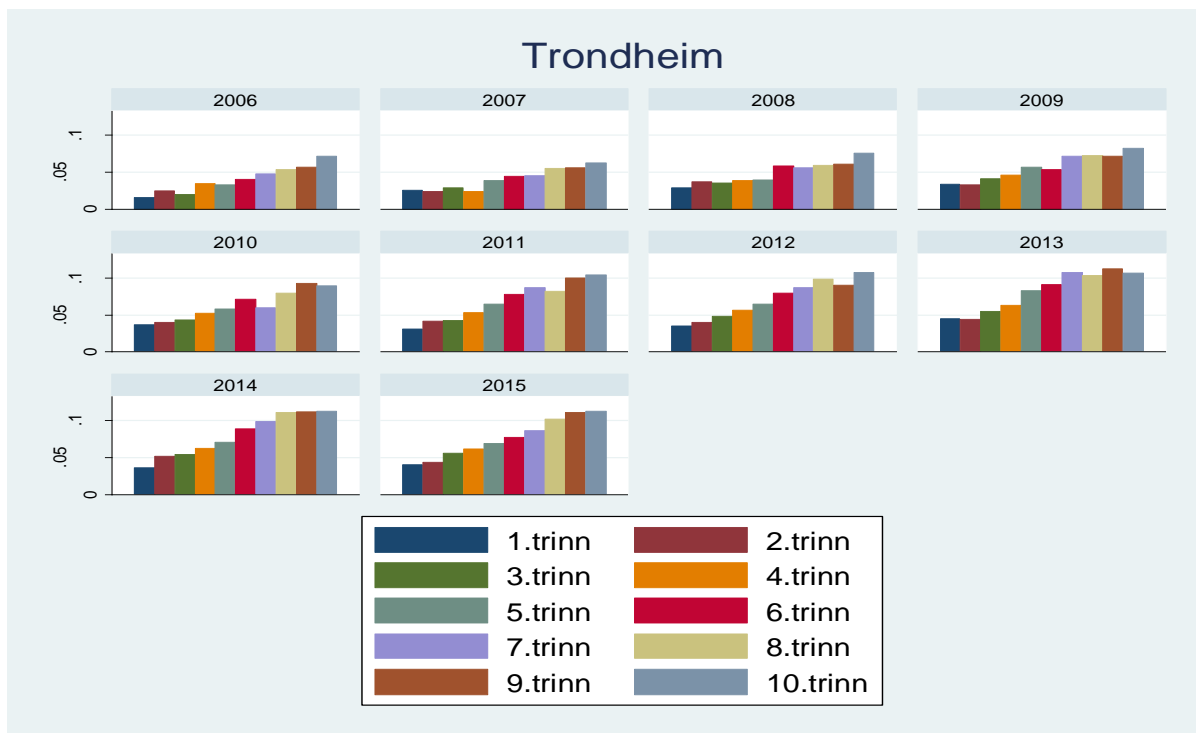


Figur 3.1: Utvikling i andel enkeltvedtak i de fire byene

Det har vært sett på som en utfordring at bruken av spesialundervisning er mest omfattende på de høyeste årstrinnene. Det vil si at man går inn i første trinn med relativt lite spesialundervisning, som kun øker litt de første årene, mens man mot slutten av barneskolen og i starten av ungdomsskolen har opplevd en markant økning i andel enkeltvedtak. Nedenfor i figur 3.2 til 3.5 følger vi utviklingen i spesialundervisning per trinn for hver av byene. I figur 3.2 ser vi utviklingen for Stavanger. Her ser vi ganske tydelig at mønsteret har endret seg fra 2006 til 2015. De første årene i perioden ser vi en markert økning år for år. Fram mot 2015 øker spesialundervisningen på alle trinn, men økningen er relativt sett større for småtrinnene. De siste årene ser vi fortsatt en økning i andelen med spesialundervisning fra første trinn og de nærmeste årene, men nivået stabiliserer seg fra og med 5. trinn og 6. trinn. Det er en ganske tydelig vridning av ressursene utover skoleløpet relativt sett. Som vi skal komme grundig tilbake til senere er dette en bevisst strategi fra Stavanger kommune og et ledd i satsingen på tidlig innsats.



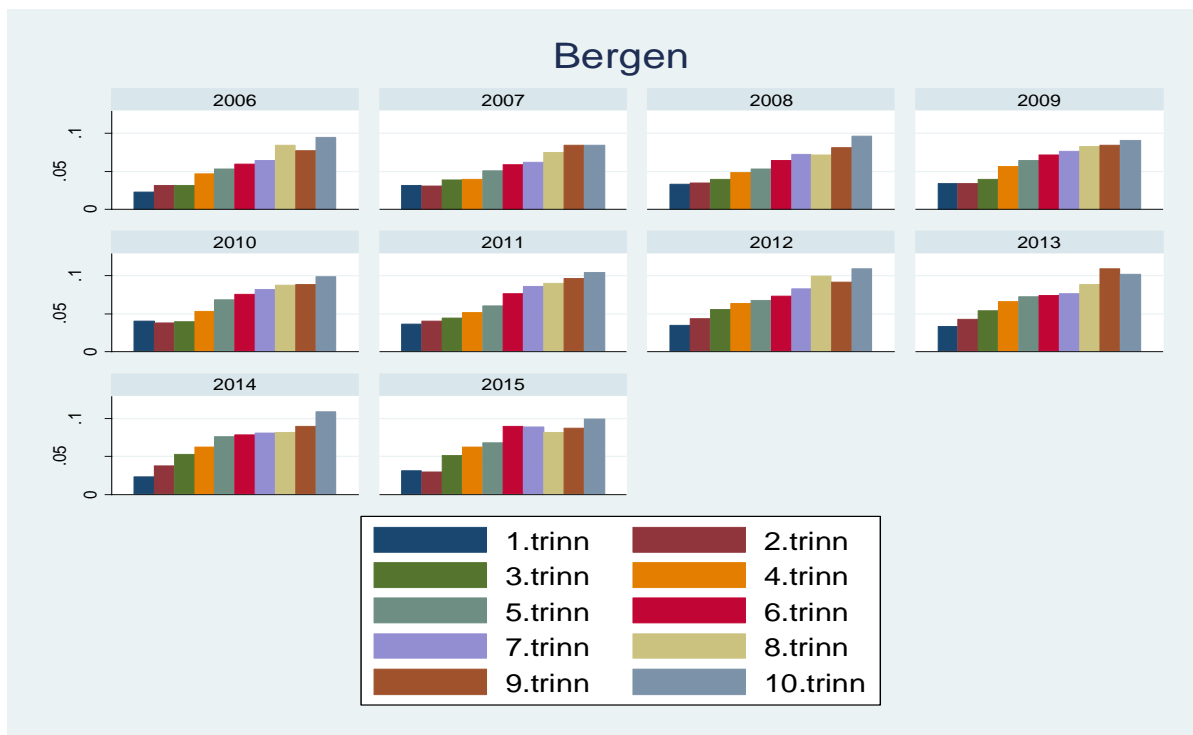
**Figur 3.2: Utvikling i andel enkeltvedtak trinnvis i Stavanger**



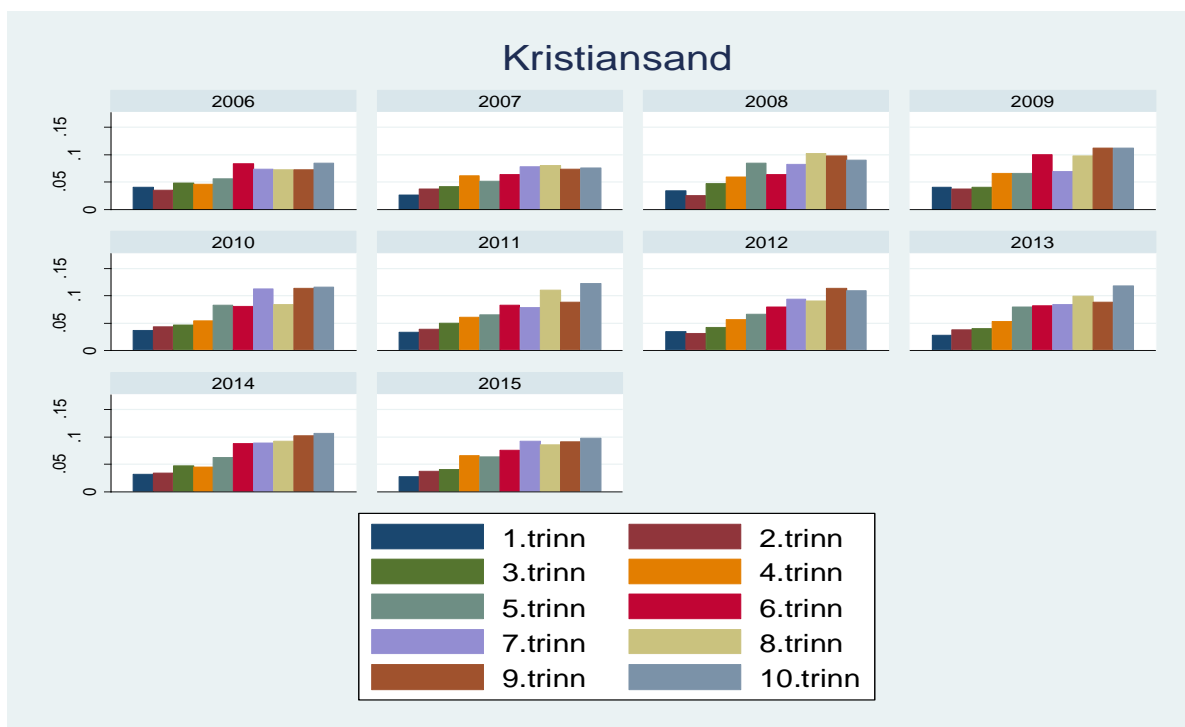
**Figur 3.3: Utvikling i andel enkeltvedtak trinnvis i Trondheim**

I 2006 ser situasjonen i Stavanger og Trondheim ganske lik ut. Vi ser også fra figur 3.1 at nivået i de to byene er ganske likt i perioden like etter 2006. I Trondheim ser vi imidlertid ikke den samme vridningen som vi har sett i Stavanger. Også i Trondheim øker nivået kraftig, men økningen er ikke særlig større for småtrinnet slik som vi har sett i Stavanger. Vi gjenkjenner den samme «trappen» i 2015 som vi ser i 2006. Dersom man skal trekke ut en tydelig endring for Trondheim i perioden, kan det se ut som om økningen er størst i mellomtrinnet de siste årene. Økningen på 5.-7. trinn er mer tydelig de siste årene enn de var i starten av perioden.

Figur 3.4 på neste side viser utviklingen i Bergen. Her er også utviklingen over trinn ganske stabil over tid, sett bort fra at nivået er økende. Fra figur 3.1 så vi imidlertid at nivået i Bergen ikke har økt like mye som i andre byer og at nivået har stabilisert seg de siste årene. Fra figur 3.4 ser vi en ganske tydelig «trapp» gjennom hele perioden for Bergen. Om man skal trekke ut noen endring de siste to årene hvor nivået er stabilisert, så må det være at nivået på mellomtrinnet har stabilisert seg. Følger man kullene over tid kan det se ut til at den økningen i mellomtrinnet som man har sett tidligere er redusert.



**Figur 3.4: Utvikling i andel enkeltvedtak trinnvis i Bergen**

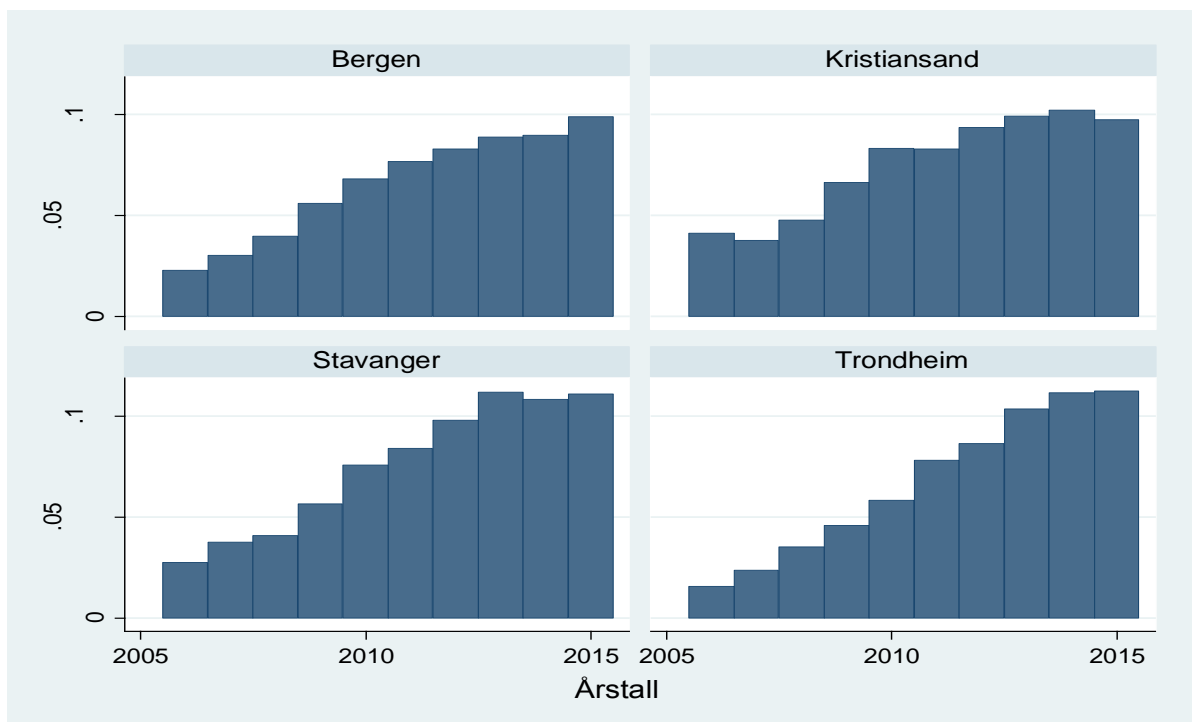


**Figur 3.5: Utvikling i andel enkeltvedtak trinnvis i Kristiansand**

Til slutt studerer vi den trinnvise utviklingen i Kristiansand. Fra figur 3.1 vet vi at Kristiansand også skiller seg ut ved at en kraftig vekst i andel enkeltvedtak i perioden 2007 til 2010 er snudd til en reduksjon i den påfølgende perioden. Fra figur 3.5 kan vi ikke enkelt trekke ut noen

bestemt strategi for kutt i spesialundervisning i Kristiansand. Kutt i spesialundervisningen er heller ikke en direkte strategi i Kristiansand, men kommer inn som et resultat av satsingen på mindre organisatorisk differensiering og større satsing på å løse utfordringer i det ordinære. Det kan se ut som økningen over trinn har blitt enda tydeligere gjennom at spesialundervisningene prosentvis har blitt redusert mest i småtrinnene. Dette vil i så fall være motsatt utvikling fra det vi har sett i Stavanger.

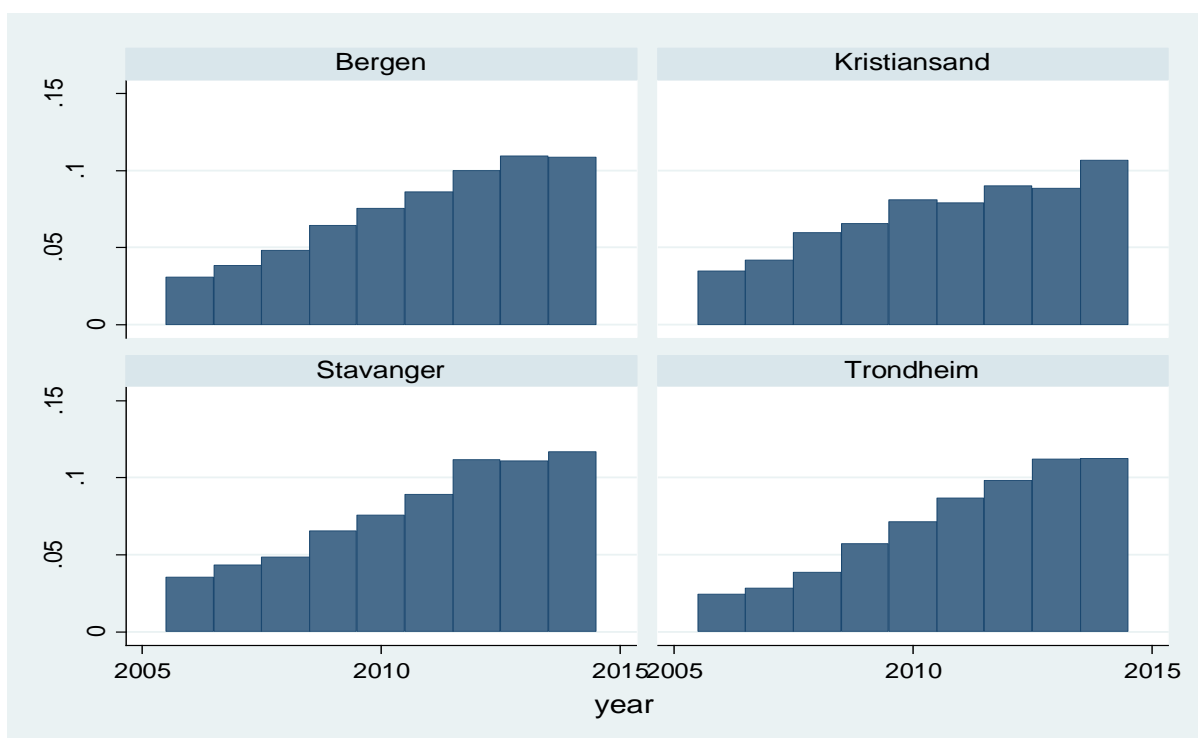
I tillegg til en illustrasjon av «trappen» i utvikling av andel enkeltvedtak per trinn, har vi også muligheten til å følge kullene enkeltvis over tid. Elevene som for eksempel gikk i første trinn i 2006 kan følges til 10.trinn i 2015. Tilsvarende gjelder for elever som gikk i andre trinn i 2006, som kan følges til 10.trinn i 2014. Dette blir en bedre illustrasjon av utviklingen i byene, siden elevgrunnlaget er mer konstant over tid. Det vil si at vi unngår at forskjeller i andel enkeltvedtak mellom trinnene i en kommune kan forklares ut fra ulikt elevgrunnlag. Man kan også ha endringer i elevgrunnlaget innad i et kull over tid, men vi mener det er riktig å anta at disse endringene er mindre enn forskjellene mellom trinn. Vi presenterer nedenfor to figurer. En figur for hvert av kullene med utviklingen i hver by.



**Figur 3.6: Byvis utvikling i andel elever med enkeltvedtak for elever som startet i første trinn i 2006**

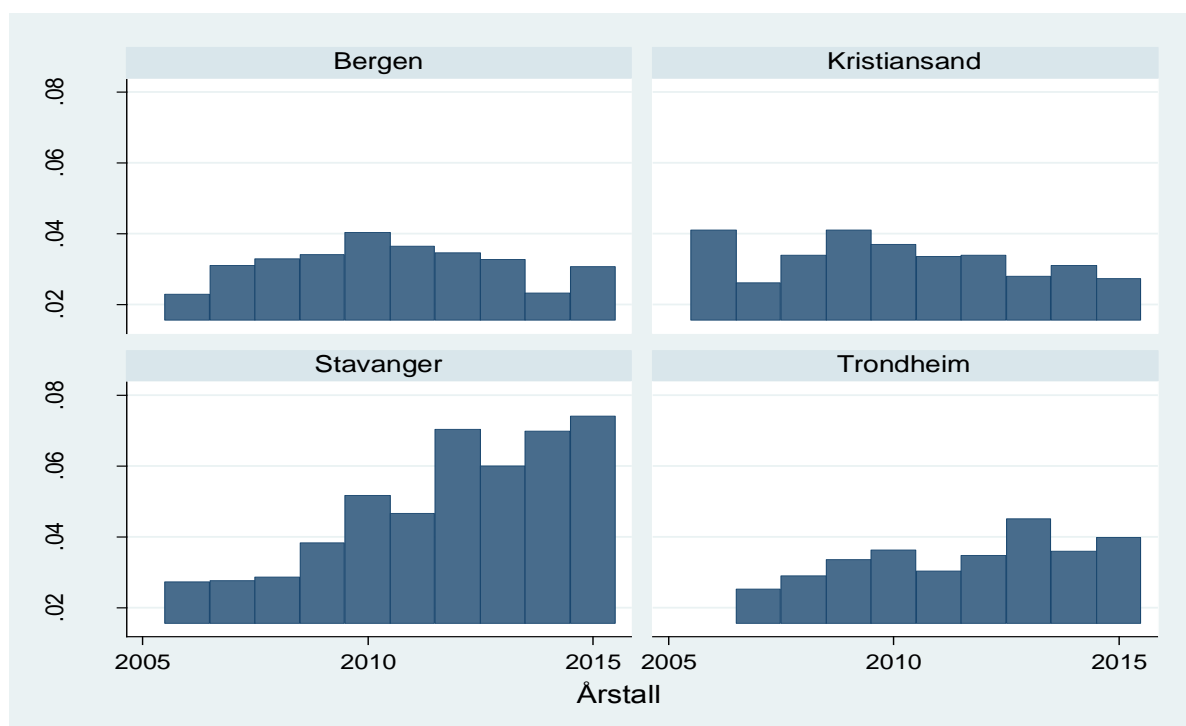
I figur 3.6 presenteres utviklingen for kullet som startet første trinn i 2006. Vi følger elevene til de gikk i 10.trinn i 2015. Naturlig nok øker andelen elever med enkeltvedtak etter hvert som elevene blir eldre av samme årsaken som vi ser «trappene» i figur 3.2 til 3.5. Vi ser noenlunde samme tendens i alle byene. For dette kullet er økningen størst i Trondheim. De starter i første trinn med den laveste andelen elever med enkeltvedtak og har høyest andel i 2015. Andelen enkeltvedtak på første trinn var på omtrent 1,5 % som øker til 11,1 % på 9.trinn i 2015. En økning på nesten 10 prosentpoeng. Vi ser også en sterk økning over trinnene for Stavanger. 2,7 % av elevene som startet første trinn hadde spesialundervisning. I 2015 hadde 11,5 % av elevene spesialundervisning på 10.trinn. Økningen er på omtrent 9 prosentpoeng. I Kristiansand hadde hele 4,1 % av elevene spesialundervisning i 2006, som økte til 9,8 % på 10.trinn i 2015, kun 5,7 prosentpoengs økning. I Bergen økte andelen elever med enkeltvedtak fra 2,3 % til 10 %, en økning på 7,7 prosentpoeng.

Figur 3.7 gir tilsvarende informasjon for elevene som startet andre trinn i 2006. Vi kan følge disse elevene til 10.trinn i 2014. Forskjellen mellom byene er i stor grad den samme som for det første kullet vi studerte. Økningen er størst i Trondheim også her, mens veksten er lavest i Kristiansand. De starter ut med den høyeste andelen på første trinn og den laveste andelen på 10.trinn.



**Figur 3.7: Byvis utvikling i andel elever med enkeltvedtak for elever som startet i andre trinn i 2006**

Analysene så langt gir grunnlag for å se videre på utviklingen i spesialundervisning tidlig i utdanningsløpet. For å følge beskrivelsen enda et steg videre har vi sett på utviklingen i andel elever som har enkeltvedtak allerede i første trinn. I figur 3.6 til 3.7 har vi sett at Kristiansand for disse kullene hadde en høyere andel med spesialundervisning på de første trinnene, men at veksten var lavere. Motsatt hadde Trondheim og delvis Stavanger lav andel enkeltvedtak på de første trinnene, men veksten var større og man oppnådde høyest andel enkeltvedtak på ungdomstrinnene. Dette var imidlertid kull som startet på skolen for nesten 10 år siden. Ulike satsinger den siste periode kan ha snudd dette bildet. Figur 3.2-3.5 kan gi indikasjoner på det. Illustrasjonen nedenfor i figur 3.8 viser utviklingen i andel enkeltvedtak på første trinn i en 10-års periode med start i 2006.



**Figur 3.8: Utviklingen i andel enkeltvedtak på første trinn**

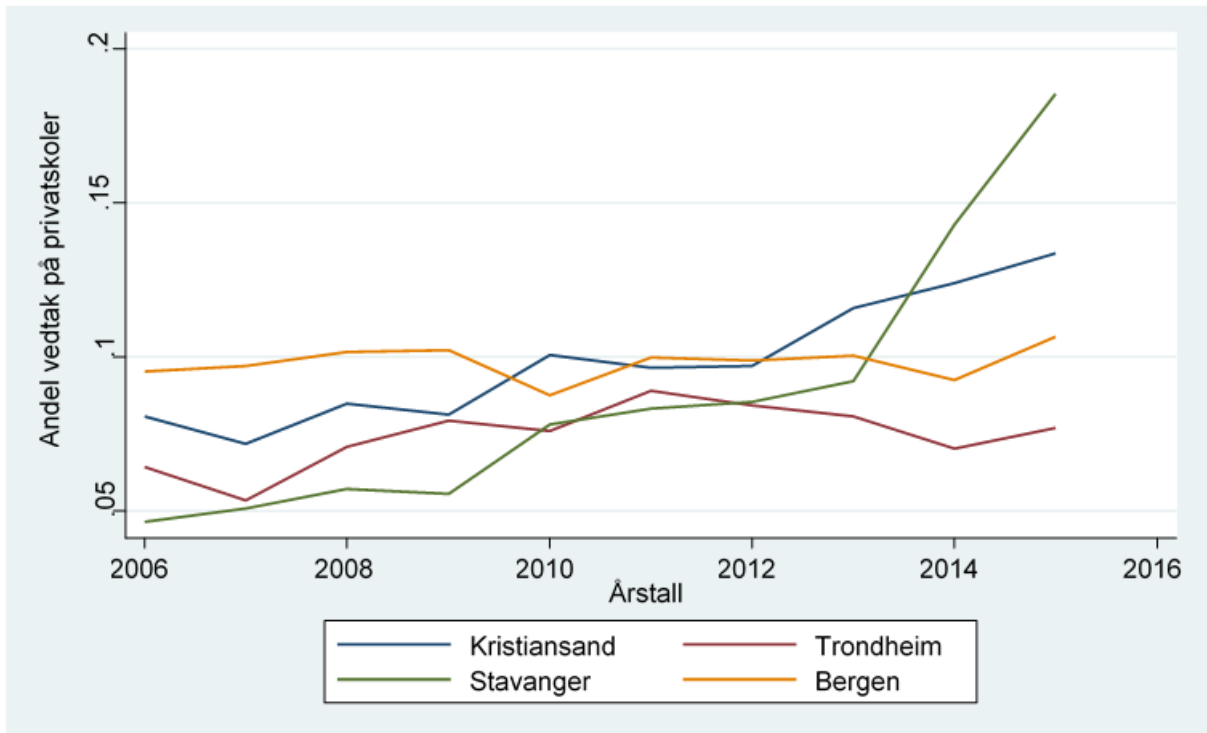
I Bergen hadde man fram til 2010 en økning i andelen elever med enkeltvedtak på første trinn, men trenden har snudd kraftig, og i 2014 var man nede i like over 2 %, på samme nivå som i 2006. Vi ser igjen en liten økning til 2015. Kristiansand viser en tendens til at andelen med enkeltvedtak på første trinn reduseres med årene, i tråd med at det totale omfanget av spesialundervisning i kommunen reduseres. For Stavanger er det en kraftig økning i spesialundervisning på første trinn. De første årene i perioden ligger andelen vedtak lavt slik vi har sett tidligere. Fra og med 2009 øker det mye og de siste årene har det ligget på mellom 6 % og 7 %, vesentlig høyere enn i de andre byene. For Trondheim ligger andelen vedtak lavere,

men det er en svak tendens til økning utover perioden i tråd med økningen i det totale omfanget som vi har sett tidligere.

Det kan være flere årsaker til økt andel enkeltvedtak på første trinn. Det kan være et resultat av at behovet for tilrettelegging har økt. Det vil si en større andel elever med så store behov at det er ingen tvil om at man skal ha spesialundervisning og at man får det tidlig. Det er også tydelig at en større andel får tilrettelegging allerede i barnehagen. Utviklingen kan også være et resultat av en strategi om tidlig innsats og at tidlig innsats gjennomføres med spesialundervisning. Dette kan enten skje ved at elevene i større grad får med seg enkeltvedtak over fra barnehagen og inn i skolen, eller at man er mer bevisst inn i oppstarten på første trinn og kartlegger behov, og at man venter kortere tid før man gir behandling. Dersom det siste er tilfelle, vil man ha en målsetting om å snu «trappa» som ble diskutert ovenfor. Det vil si at man setter inn innsats tidlig og at man ikke forventer at like mange skal komme til etter hvert. Det kan også ligge en forventning om at elever som får behandles tidlig kan «friskmeldes», og ikke motta spesialundervisning gjennom hele utdanningsløpet.

En bekymring i flere av byene har vært økningen i spesialundervisning ved privatskolene. Privatskolene har ansvar for å gi et godt pedagogisk tilbud til sine elever, mens kommunene har finansieringsansvar for spesialundervisningen ved skolene. I figur 3.9 ser vi utviklingen i andel enkeltvedtak. Sammenligningen mellom byene er vanskelig fordi andelen private skoler og størrelsen på skolene varierer mye mellom byene. Dette sagt så skiller Stavanger seg ut med en svært sterk vekst i omfanget av spesialundervisning i privatskoler de siste årene. Andelen spesialundervisning på privatskoler i Stavanger nærmer seg 20 %. Også enkeltskoler i de andre byene har lignende utvikling.





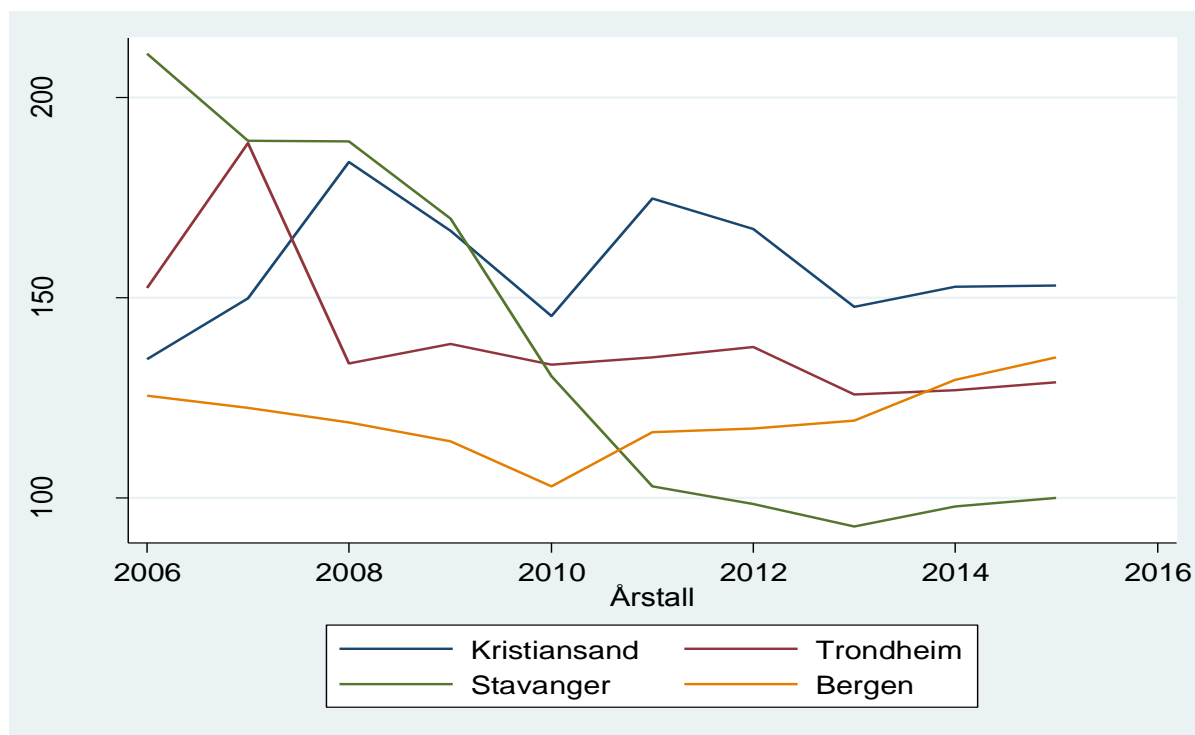
Figur 3.9: Utvikling i andel enkeltvedtak for privatskoler i kommunene

### 3.2 Årstimer til spesialundervisning

Omfanget av spesialundervisning kan beskrives med flere indikatorer enn andelen elever som får enkeltvedtak. En viktig tilleggsdimensjon er antall årstimer per enkeltvedtak. Nedenfor presenterer vi ulike figurer som viser utviklingen i årstimer sett i forhold til andre variabler.

Figur 3.10 viser utvikling i årstimer per enkeltvedtak. Her er det forskjeller mellom byene både på nivå og utvikling over tid. Bergen har stort sett et lavere nivå enn de andre byene med et gjennomsnitt på mellom 100 og 130 årstimer per enkeltvedtak. Kristiansand ligger de fleste årene høyest med mellom 140 og 180 årstimer per vedtak. Både Kristiansand og Bergen har nokså stabil utvikling over tid. Nivået går litt opp og ned, men det er ingen trend i noen retning. For Trondheim og Stavanger er det imidlertid en tydelig negativ trend som betyr at antallet årstimer med spesialundervisning per vedtak reduseres i observasjonsperioden. Denne trenden er mest tydelig for Stavanger. De går fra å ha over 200 årstimer per enkeltvedtak til å ha omtrent 100 årstimer per enkeltvedtak. Trondheim går fra 180 årstimer per vedtak i 2007 til omtrent 130 årstimer i 2015. Det er verdt å merke seg at for Trondheims og Stavangers del har reduksjonen i antall timer per vedtak gått sammen med en sterk vekst i andel enkeltvedtak i perioden. Det er to tenkelige årsaker til denne samvariasjonen. For det første kan man tenke seg

at når andelen elever som får vedtak øker, må man spre spesialundervisningsressursene blant flere elever. Dette betyr at spesialundervisningen gis i større grupper, eller at eleven deltar mer i ordinær undervisning. For det andre kan det bety at de ekstra elevene som kommer inn i spesialundervisningen har mindre omfattende behov og trekker gjennomsnittlig årstimer per vedtak ned. Blant de tre gruppene vi diskuterte i innledningen, vil det si at en større andel av elevene vil være i den gruppen med minst omfattende behov og hvor man noen steder og i noen tilfeller løser utfordringene innenfor det ordinære og andre ganger ved spesialundervisning.

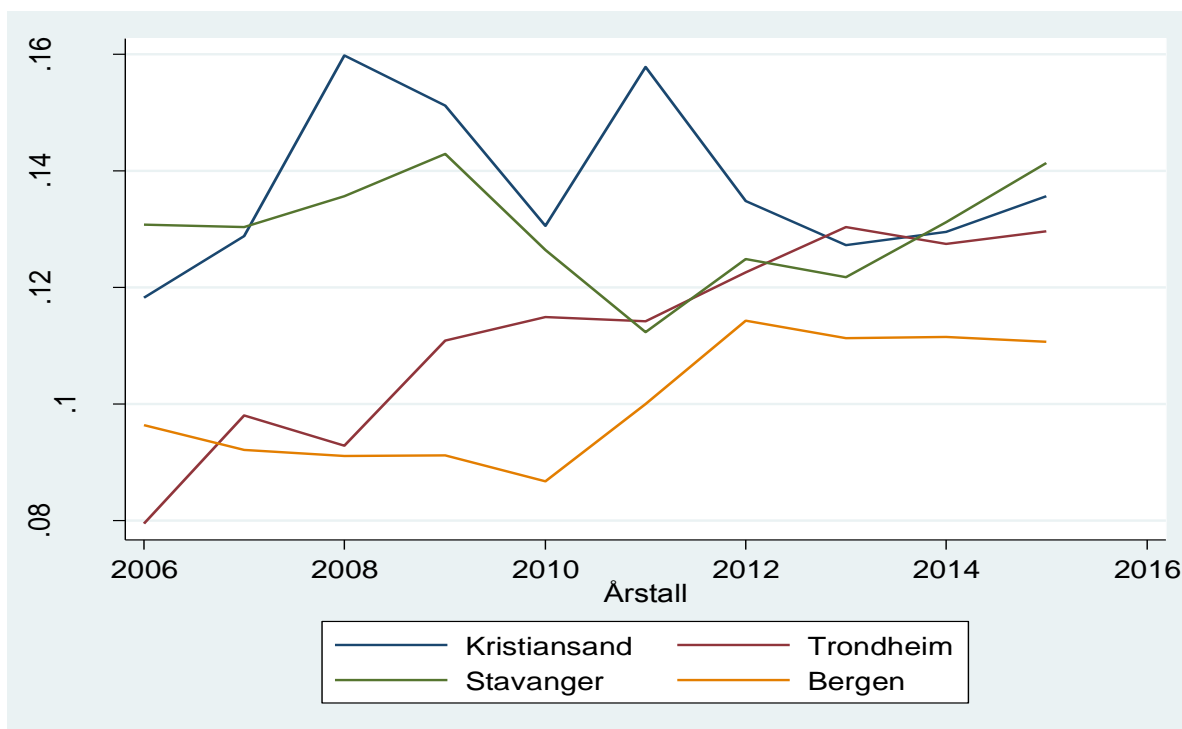


**Figur 3.10: Utvikling i årstimer per enkeltvedtak 1.-4.trinn**

Figur A1 og A2 i appendiks viser tilsvarende utvikling i årstimer spesialundervisning per vedtak på mellomtrinnet og på ungdomstrinnet. Vi ser noenlunde samme utvikling for Bergen og Kristiansand, men ikke den samme nedgangen i Trondheim som på småtrinnet. Den negative trenden i Stavangers tildeling av årstimer gjenspeiles imidlertid klart også her med at gjennomsnittlig antall årstimer per vedtak halveres i perioden.

Et tredje mål på omfanget av spesialundervisning er årstimer til spesialundervisning som en del av totale antall lærertimer. Figur 3.11 studerer dette for de fire byene på småtrinnet, mens vi i appendiks presenterer det samme på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Vi har til nå sett at Stavanger og Trondheim de siste årene har hatt størst andel elever med enkeltvedtak, og at

økningen har vært stor. Samtidig har vi sett at særlig Stavanger har redusert antall timer per vedtak. Hvordan slår dette ut i ressursandelen til spesialundervisning?



**Figur 3.11: Utvikling i andel årstimer til spesialundervisning 1.-4.trinn av totalt antall lærertimer**

Figur 3.11 viser utviklingen i andelen timer til spesialundervisning på småtrinnet. Figuren viser klare tegn til konvergens. Det er større ulikheter mellom byene i starten av perioden enn mot slutten. Andelen lærertimer som går til spesialundervisning er omtrent på samme nivå i 2014 for Stavanger, Kristiansand og Trondheim, mens Bergen ligger på et litt lavere nivå. Trondheim skiller seg noe ut i denne figuren med at andelen lærertimer til spesialundervisning øker gjennom hele perioden. Andelen øker fra 8 % til i underkant av 13 %. De andre byene er mer preget av stabilitet. For Stavanger betyr dette at selv om andelen elever med spesialundervisning øker mye, reduseres antallet årstimer per vedtak såpass mye at andelen av ressursene som går til spesialundervisning ikke øker. Spesialundervisningsressursene øker ikke mer enn annen ressursbruk i Stavangerskolen. For Trondheim er det annerledes. Økningen i andel enkeltvedtak slår også ut i ressursandelen til spesialundervisning.

For mellomtrinnet og ungdomstrinnet ser vi utviklingen i appendiks figur A3 og A4. Det er tegn til konvergens også her, særlig for byene Stavanger, Kristiansand og Trondheim. Bergen ligger stabilt på et noe lavere nivå på mellomtrinnet, men ikke på ungdomstrinnet. Som på småtrinnet skiller Trondheim seg ut med en økning gjennom hele perioden. Andelen lærertimer

som går til spesialundervisning dobles nesten i perioden for Trondheim, mens utviklingen i de andre byene er mer stabil.

Samtidig som andelen elever som mottar spesialundervisning øker i perioden, ser vi også fra figur 3.11 og de to appendikstabellene at andelen timer som går til spesialundervisning er høyere på ungdomstrinnet enn mellomtrinnet og andelen på mellomtrinnet er høyere enn på småtrinnet. Forskjellen ser ut til å holde seg ganske stabil gjennom perioden. Et annet mål på ressursbruken til spesialundervisning i forhold til total ressursbruk er andelen av lærerårsverkene som går til spesialundervisning. En analyse av dette ser vi i figur A5 i appendiks. Denne figuren viser den samme utviklingen som diskutert her.

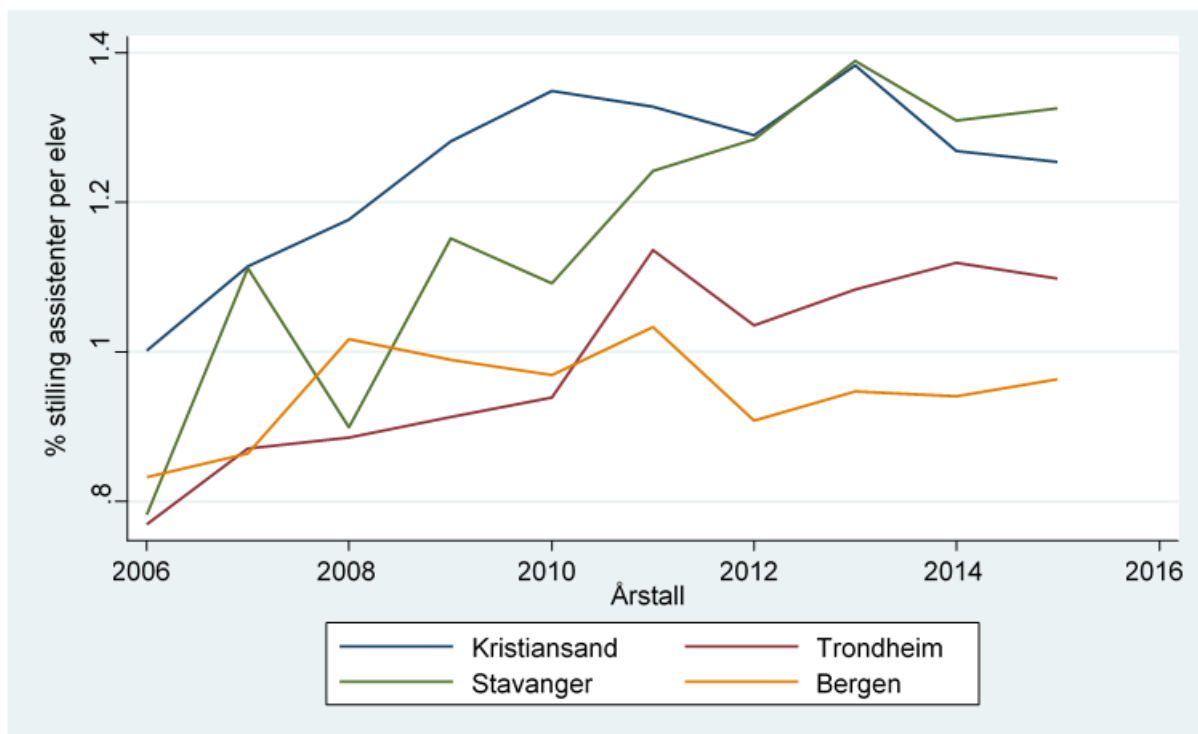
### **3.3 Assistenter i spesialundervisning**

Spesialundervisningen i Norge er karakterisert ved både pedagoger og assistentbruk. Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-1 og kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet tolker dette i sin veileder til spesialundervisning som at en assistent i enkelte tilfeller vil kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Det må stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen (Utdanningsdirektoratet 2014).

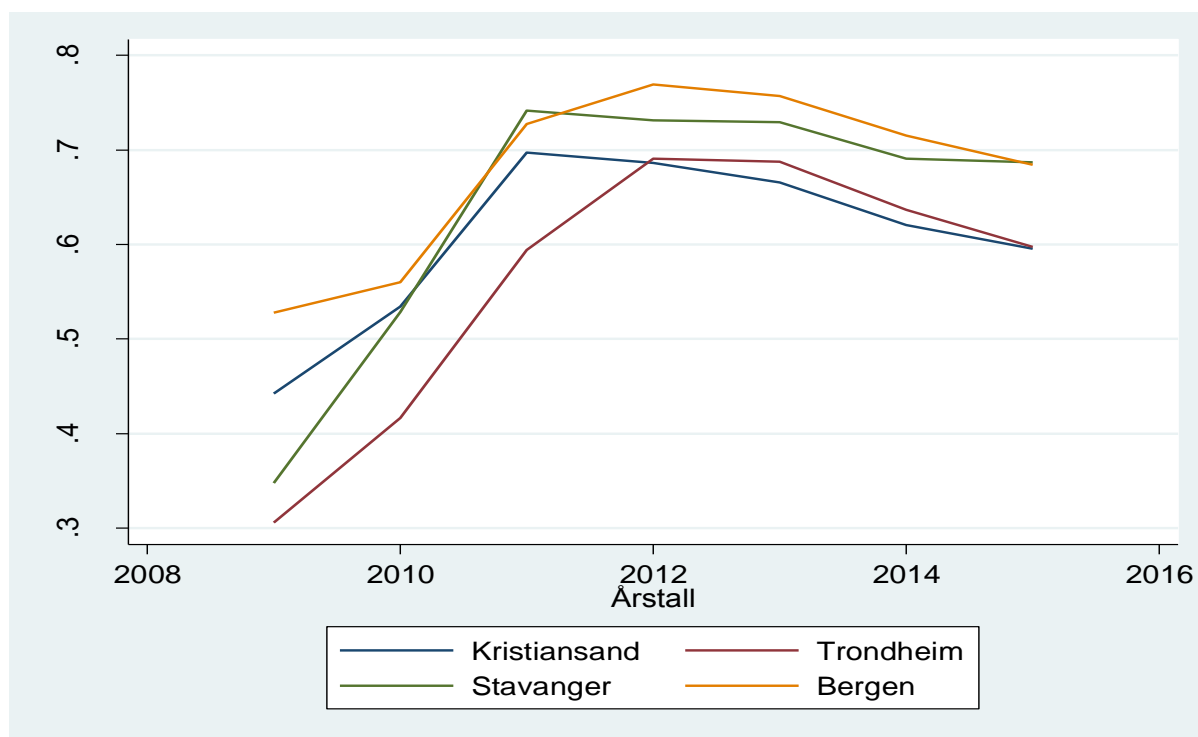
I alle fire byene er assistentbruken mer omfattende i 2014 enn i 2006. Dette ser vi fra figur 3.12. Veksten i assistenttimer per elev er størst i Stavanger og minst i Bergen. I alle byene ser det ut til at veksten har avtatt de siste årene. Denne assistentbruken gjelder både i ordinær undervisning og i spesialundervisning.

Fra GSI får vi også informasjon om hvor mye av assistentbruken som går til spesialundervisning. Ifølge datamaterialet var denne sterkt økende til og med 2012 i alle fire byer, men har etterpå avtatt svakt med omtrent 10 prosentpoeng. I 2015 går mellom 60 % og 70 % av assistentbruken til spesialundervisning. Høyest andel er det i Bergen og Stavanger. Forskjellen mellom byene har vært noenlunde konstant etter 2011. Appendikstabell A1 viser forholdet mellom assistenter i spesialundervisning og pedagoger til spesialundervisning. Vi ser her noenlunde samme sammenhengen som i figur 3.13. Assistenter tar en større og større del av spesialundervisningen fram til 2011/2012. Etter dette har utviklingen avtatt og trenden er snudd.

Utviklingen er felles for alle byene. Stavanger har gjennom hele tiden mest assistenter i spesialundervisning, men forskjellene er ganske små.



Figur 3.12: Assistentbruk per elev i % stilling



Figur 3.13: Andel av assistentbruken som går til spesialundervisning

### **3.4 Organisering av spesialundervisningen**

De fleste beskrivelsene av organisering av spesialundervisning kommer i kapittel 6 i denne rapporten. I appendikstabell A2 har vi imidlertid benyttet GSI-tall til å si noe om omfanget av undervisning utenfor ordinær klasse.

Opplæringslovens § 8-1 fastsetter at alle elever i grunnskolen har rett til å gå på den nærmeste skolen. Dette kalles nærskoleprinsippet. Dette gjelder også for elever med rett til spesialundervisning. Om foreldrene ønsker at eleven skal gå på nærskolen har man krav på det. Likevel stenger ikke opplæringsloven for annen organisering dersom et bedre opplegg er tilgjengelig et annet sted. Det ligger under kommunens handlefrihet å kunne tilby dette. Vi har gjennom intervjuer sett at alle byene har flere byomfattende tiltak hvor barn med spesifikke eller omfattende behov får et tilbud. Alle steder kan imidlertid foreldre fortsatt velge nærskolen om de måtte ønske det. Flere steder uttaler skolene at flere og flere velger nærskolen, selv om de har tilbud i et byomfattende tiltak.

Opplæringslovens § 8-2 regulerer organiseringen av elever i basisgrupper/klasser. Alle elever skal tilhøre en slik gruppe som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. Opplæringsloven åpner også for at man i deler av opplæringen kan dele elevene i andre grupper ved behov. Disse gruppene skal ikke være større enn det som er pedagogisk og sikkerhetsmessig forsvarlig. Utgangspunktet for en elev med spesialundervisning er også at han eller hun har tilhørighet i en klasse eller gruppe, men man kan ved hjelp av faglig vurdering begrunne at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av deler av den ordinære undervisningen. Dersom vi ser på inndelingen av elever innledningsvis i denne rapporten, vil slik undervisning utenfor den ordinære gruppen være mest aktuelt for gruppe 1 og gruppe 2, som har mest omfattende behov og som i mindre grad fungerer godt innen en ordinær gruppe. For gruppe 3, som har mindre vansker, vil tilrettelegging innenfor det ordinære og spesialundervisning i klasserommet, være mer hensiktsmessig og enklere å gjennomføre med god kvalitet. Det er viktig å skille mellom elevenes behov i diskusjonen om organisering av spesialundervisning.

I GSI benyttes ulike begreper for organisering utenfor den ordinære gruppen. For eksempel elever ved fast avdeling. Dette er elever ved egne skoler for spesialundervisning og skoler der elever har fast tilhørighet til «forsterket» avdeling for spesialundervisning. Videre har man elever som er ved alternativ opplæringsarena en eller flere dager, men ikke er ved fast avdeling som beskrevet ovenfor. Elever som tilbringer en eller flere ukedager utenfor ordinær undervisning skal føres her. Dette kan for eksempel være friluftsliv, kantinedrift etc.

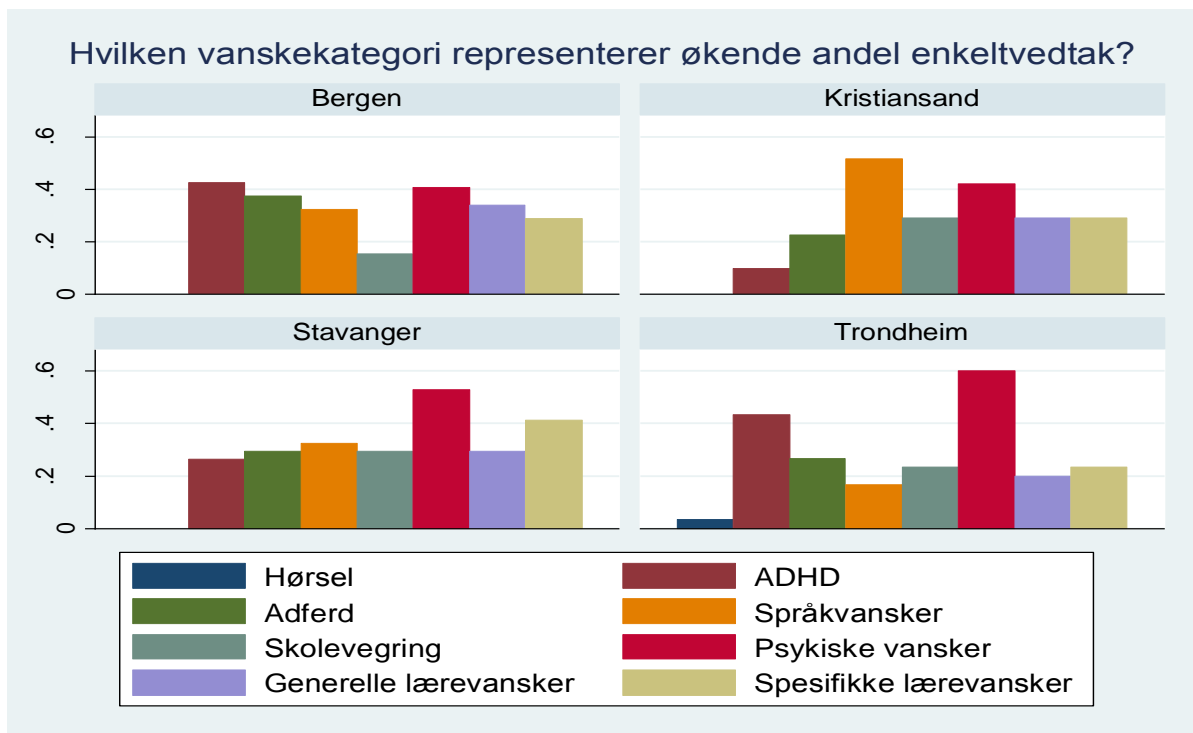
(Grunnskolens informasjonssystem). Man definerer undervisning i små eller store grupper. Her plasseres elever som har flertallet av sine timer i spesialundervisning i den ordinære klassen, i grupper på to til fem elever, i grupper på seks eller flere elever eller alene.

Fra tabell A2 i appendiks ser vi en del forskjeller mellom skolene i graden av tilbud utenfor det ordinære. Trondheim skiller seg ut med den laveste andelen av elevene i spesialundervisning i fast avdeling på 7 %. De andre byene har omtrent det dobbelte. Bergen har også en noe høyere andel med alternativt tilbud minst en dag. I Kristiansand og Trondheim har man en relativt høy andel som får spesialundervisning i det ordinære, mens andelen er en del lavere i de to andre byene. I Stavanger har man imidlertid en høy andel av elevene som får spesialundervisning i grupper på seks eller flere elever. Stavanger og Bergen har også flere i grupper på to til fem elever. Andelen som får spesialundervisning alene er høyest i Trondheim og lavest i Kristiansand. Organiseringen varierer derfor en del mellom byene. I Trondheim har man for eksempel lavest andel i fast avdeling, men samtidig høyest andel med spesialundervisning alene.

### **3.5 Utvikling vanskekatogrier**

GSI inneholder ingen informasjon om elevene som får spesialundervisning, og det finnes heller ingen registerinformasjon om elevene. Begrensningene med at slik informasjon mangler i Norge diskuteres senere i denne rapporten. I surveyen til rektorene spurte vi imidlertid om hvilke vanskekatogrier som representerte en økende andel enkeltvedtak. Vi ser også her noen forskjeller mellom byene. For eksempel ser vi at ADHD og adferd utgjør en relativt liten økning i Kristiansand og en stor økning i Bergen og Trondheim. I Kristiansand er det språkvansker som dominerer økningen. I Trondheim og Stavanger er det psykiske vansker som dominerer bildet. I Trondheim har lærevansker en lav andel av økningen, mens for eksempel spesifikke lærevansker utgjør en stor del av økningen i Stavanger.

Ulik utvikling i vanskekatogrier kan bidra til å forklare forskjellene i spesialundervisning. Det kan tyde på at ganske like elever blir behandlet ulikt mellom byene. Selv om det kan være store forskjeller innad i kategoriene mellom enkeltelever, ser det likevel ut til at elevene i gjennomsnitt behandles ulikt. De to byene som har hatt sterkest utvikling i andelen enkeltvedtak, Trondheim og Stavanger, har for eksempel en utvikling dominert av psykiske vansker.



**Figur 3.14: Fra spørreundersøkelse: Hvilken vanskekategori representerer økende andel enkeltvedtak?**

### 3.6 Oppsummering: utvikling og status i byene

Dette kapitlet har tatt for seg utvikling i og status for omfanget av spesialundervisning i de fire byene. Utgangspunktet for beskrivelsene har vært data fra GSI med litt supplerende innhold fra intervjuer og spørreundersøkelse. Alle de fire byene har hatt økning i andelen elever som får spesialundervisning om vi ser utviklingen over en tiårsperiode. Det er allikevel store forskjeller mellom byene. Trondheim og Stavanger har helt fram til de siste 1-2 årene opplevd sterk vekst i andel enkeltvedtak, men utviklingen ser ut til å ha snudd helt i slutten av observasjonsperioden. Bergen har også opplevd vekst, men hastigheten har vært markert lavere. I Kristiansand hadde man sterk vekst i andel enkeltvedtak fram til 2010, men veksten avtok og de siste årene har andelen vedtak blitt redusert.

En annen dimensjon vi har sett på er antall årstimer per vedtak i gjennomsnitt. Her har vi sett at Stavanger skiller seg ut ved at gjennomsnittlige årstimer per vedtak er mer enn halvert. For de andre byene er det mindre forskjeller. Dette har gitt en ganske konstant utvikling i andelen av de totale årstimene som går til spesialundervisning i Stavanger. Andelen av ressursene til spesialundervisning har ikke økt her, men i Trondheim har den økte andelen elever i spesialundervisning også gitt økt ressursbruk, relativt sett.



I tre av byene har vi sett at økningen i andel enkeltvedtak har kommet på alle trinn. I Stavanger har vi imidlertid sett at økningen har vært størst i småtrinnene. Andelen med enkeltvedtak på første trinn har for eksempel økt betydelig. Mye spesialundervisning tidlig har gjort at spesialundervisningen øker mindre utover skolegangen enn i de andre byene. Man har likevel hatt sterk utvikling i andelen enkeltvedtak, men satsingen på tidlig innsats er av nyere dato. De elevene som har blitt gitt spesialundervisning allerede i første trinn og kanskje i barnehagen har ikke nådd mellomtrinnet og ungdomstrinnet så langt. Det er derfor for tidlig å si noe om resultatet av satsingen.

Kristiansand og Stavanger har flest assistenter per elev. I Stavanger og Bergen brukes mer av assistentressursen i spesialundervisning. I Kristiansand brukes mer av assistentressursen i ordinær undervisning. Vi har også sett at andelen av elevene i fast avdeling er lav i Trondheim sammenlignet med de andre byene, ifølge data fra GSI. Stavanger og Bergen har også en relativt liten del av spesialundervisningen i det ordinære. I Stavanger er imidlertid andelen i større grupper stor.

Økningen i spesialundervisning ser ut til å komme fra ulike vanske kategorier i de fire byene. Stavanger og Trondheim som har hatt den sterkeste utviklingen, ser ut til å være dominert av elever med psykiske vansker. I Bergen ser det ut til å være mer adferdsvansker og ADHD som står for økningen, mens det i Kristiansand har vært en sterk økning i elever med språkvansker.

## **4. Skoleeiers rolle**

Rammene som skolene opererer innenfor er i betydelig grad gitt av nasjonale føringer. På 2000-tallet har imidlertid nasjonale føringer blitt redusert (mest tydelig illustrert ved opphevelse av klassesdelingstallet i 2003), for å gi større innflytelse for lokale beslutningstakere. Innad i mange kommuner har det foregått en desentralisering av beslutninger fra skoleeier til skoleledere. Fortsatt sitter skoleeier med virkemidler som kan influere på praksis i skolene; gjennom kommunale målsettinger for egne skoler, gjennom finansiering og ressurstildeling, gjennom kontrakter med skoleledere, evaluering og andre signaler til skolen om hvordan undervisningen skal gjennomføres og hva som skal vektlegges. Først i denne gjennomgangen redegjør vi kort for skolesektorens plassering i den kommunale organisasjonen og de kommunale målsettingene. Hoveddelen av dette kapitlet handler imidlertid om byenes finansieringsmodeller.

### **4.1 Skoleeiers organisering og målsettinger**

Kommunene er ulikt organisert. I appendiks 2 diskuterer vi kort organiseringen i byene. De viktigste forskjellene er at Bergen har byparlamentarisme, mens de tre andre byene er organisert etter formannskapsmodellen. Parlamentarismen gir en helt annen kontakt mellom det politiske og administrative nivået. Forskjellene ellers går i stor grad i om barnehage og skole er organisert under samme direktør eller om de er oppdelt. Organisering av PPT er annerledes i Trondheim. Man er organisert sammen med andre tjenester innenfor en barne- og familietjeneste, mens man i de andre byene har en adskilt PP-enhet. Organiseringen av PPT kommer vi tilbake til.

Skoleeier har i alle tilfeller egne målsettinger. Dels er nasjonale og kommunale målsettinger sammenfallende, men vektleggingen varierer mellom byene. Nedenfor gir vi en kort presentasjon av de viktigste målsettingene i hver av byene. Utvalget er basert på samtaler med administrasjonen og skolene, samt analyser av viktige styringsdokumenter. Basert på surveyen til rektorene kan vi også si noe om hvordan skolelederne oppfatter kommunens målsettinger.

#### **Trondheim kommune**

Trondheim kommunes viktigste målsettinger innen oppvekstområdet finner vi i Trondheim kommunes handlings- og økonomiplan 2016-2019. Her presenteres status og målsettinger for inneværende periode. Kommunens periodemål 2016-2019 er som følger:

1. Barn og unge utvikler tilfredsstillende grunnleggende ferdigheter
2. Barn og unge har gode læringsmiljøer
3. Flere barn og unge får hjelp og støtte i de ordinære tilbudene
4. Samarbeidet med foresatte styrkes, herunder samhandling for å sikre koordinert innsats i et familieperspektiv.

Målsettingen som det spesielt er verdt å merke seg i denne sammenhengen er målsetting nummer 3, *Flere barn og unge får hjelp i de ordinære tilbudene*. Man legger videre vekt på klasserommets organisering:

*«Alle elever har krav på tilpasset opplæring. Men noen elever har behov for tilrettelegginger ut over det som gis innenfor den ordinære undervisningen. Denne spesialpedagogiske tilretteleggingen skal gis på bakgrunn av grundige utredninger, og må følges opp av spesielt kompetente voksne på skolene. Et godt skolemiljø der det drives god klasseledelse og der det er gode relasjoner mellom læreren og eleven, er den beste tilpasningen for alle elever. Også de som trenger ekstra hjelp. Det er derfor avgjørende viktig med god, relasjonsorientert klasseledelse.»*

Man har satt ulike indikatorer for måloppnåelse. Disse kan nevnes:

- Elevene involveres i vurderingsarbeidet og melder om at opplæringen er i tråd med prinsippene i vurdering for læring.
- Spesialundervisning gis bare til elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet.
- Alle elever får tilpasset opplæring innenfor rammen av det ordinære opplærings-tilbudet.
- Spesialpedagogiske tiltak gis som hovedregel i fellesskap med andre elever.
- Spesialundervisning settes inn raskt og i tråd med god forvaltningspraksis.

Målsettingen om at mer skal foregå innenfor det ordinære undervisningstilbudet er vedtatt av bystyret. Målsettingen er detaljert ned på delområder og gir føringer på hvordan PPT og skolene skal jobbe med disse målene. Dette betyr at spes.ped-kompetansen må spisses inn i det ordinære, samt å bygge systemet rundt disse målene.

Systemrettet arbeid i PPT blir svært viktig i en slik endring som man har vært gjennom i Trondheim, hvor mer skal løses innenfor det ordinære. Dette har man lagt til rette for gjennom

nye skjema og fokus i samtaler med PPT og skolene slik at PPT skal være mer rettet opp mot systemet og klassene i det ordinære. Direktøren er svært opptatt av at dette må være et lederfokus siden dette er en ganske vesentlig endring i hvordan PPT og skolene skal jobbe. Det er satset på etter- og videreutdanning av PPT innen systemrettet arbeid.

### **Bergen kommune**

I spesialpedagogisk plan 2014-2024 «*Sammen for kvalitet*», samles planer for organisering, styring, innhold og kvalitet i hjelp og tjenester som gis til barn, unge og voksne med særskilte behov i barnehage og skole. I planen nevnes en rekke tiltak innenfor oppvekstområdet for å nå disse målene. Dette er:

- Forsterke tidlig innsats i barnehagen
- Øke skolers kapasitet til å ivareta så mange barn som mulig innenfor ordinær tilpasset opplæring, og dermed redusere behovet for spesialundervisning
- Øke PP-tjenestens kompetanse på systemrettet arbeid og sikre at PPT har økt fokus på systemrettet arbeid i tråd med lokale og nasjonale målsettinger
- Sikre tydelig og aktiv styring av PP-tjenesten for å sikre en enhetlig tjeneste
- Barnehage- og skoleeier skal være tettere på det spesialpedagogiske feltet og vil sikre helhetlig styring av feltet
- Beholde en spesialskole

I likhet med Trondheim vektlegger Bergen å *øke skolers kapasitet til å ivareta så mange barn som mulig innenfor ordinær tilpasset opplæring*. Kommunen søker å nå dette målet ved å opprette en pedagogisk utviklingsgruppe ved alle skolene som skal ha fokus på planlegging og oppfølging av et tilpasset og inkluderende læringsmiljø for alle elever («*Sammen for kvalitet*»). Man ønsker også å styrke PPTs kompetanse på systemrettet arbeid og knytte PPT og skolene nærmere sammen med en målsetting om at PPT-tjenesten og skolene sammen kan iverksette gode tiltak for elever på et tidlig stadium.

Tiltaket «*Barnehage- og skoleeier skal være tettere på det spesialpedagogiske feltet og vil sikre helhetlig styring av feltet*» handler om samordning, styring og kontroll. Her kommer organiseringen av fagavdeling for barnehage og skole inn med en ny seksjon for spesialpedagogiske tjenester hvor ansvaret for alle tjenester, innenfor det spesialpedagogiske feltet er samlet. Gjennom denne organiseringen er målet å få en mer helhetlig tjeneste, bedre utnytte og

utvikle samlet kompetanse, samt å bidra til å utvikle samhandlingen mellom barnehage, skole og støtte-rådgivingsfunksjonene. Seksjonslederen her har også ansvaret for de fire PPS-enhetene (med PPT), sammen med Bergen kompetansesenter for læringsmiljø, Voksenopplæringen og SAPT (syns og audiopedagogisk tjeneste). Byrådet vedtok i denne planen også å styrke levekårstildelingen i finansieringsmodellen. Dette skal vi se mer på nedenfor.

### **Kristiansand kommune**

Handlingsplanen for Kristiansand kommune oppsummerer oppvekstsektorens bidrag til å nå retningsmålene i kommuneplanen. Foruten fokus på kompetanse og ferdigheter, vektlegges arbeid for en mer inkluderende praksis som bidrar til:

- Økt faglig og sosialt læringsutbytte
- Færre segregerte tiltak/mindre omfang av spesialundervisning
- Redusert mobbing

Her har man altså en direkte målsetting om å redusere omfanget av spesialundervisning. En viktig indikator for inkludering i kommunen er andelen elever som får spesialundervisning, selv om det uttales at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom inkludering og antallet spesialundervisnings elever. Som vi har sett tidligere, er denne andelen avtagende og dette er i tråd med målsettingen om inkludering. Andre indikatorer er fra elevundersøkelsen.

En annen viktig målsetting går på tidlig innsats og fokus på samhandling mellom ulike støtteapparat. Nye tverrfaglige samhandlingsarenaer er derfor etablert og lokalisert til familiens hus. Her utføres drøftinger rundt enkeltbarn og deres familier i saker der skole og barnehage har behov for tverrfaglig drøfting.

Andre fokus innenfor oppvekstsektoren er blant annet å få til en god overgang mellom grunnskole og videregående skole. Samarbeid mellom skolene, kvalitetsoppfølging, strukturert samarbeid på ledernivå og faglige samarbeid mellom ungdomsskolene og de videregående skolene bidrar til å lykkes med dette.

Grunnleggende ferdigheter vektlegges også tungt, blant annet gjennom styrking av småtrinnet i tråd med nasjonale satsinger. Et spesielt fokus er på realfagene.

Også fra kvalitets- og utviklingsmeldingen til Kristiansand kommune utdypes det overordnede målsettinger om ferdigheter i grunnskolen, frafall i videregående skole, inkluderende læringsmiljø og bedret folkehelse.

Som et virkemiddel for å nå sine målsettinger jobber Kristiansand kommune med FLIK. Dette er en forkortelse for *forskningsbasert læringsmiljø i Kristiansand* og er et fireårig prosjekt som går ut 2016. Det overordnede målet for denne satsingen er å «utvikle læringsmiljøer som inkluderer». Det endelige målet er økt sosialt og faglig læringsutbytte for alle barn. Disse dekomponeres i ulike effektmål:

1. Utvikle læringsmiljøene til fordel for alle barns sosiale og faglige læringsutbytte
2. Redusere omfanget av segregerte tiltak overfor barn som trenger særskilt tilrettelegging
3. Skape læringsfelleskaper som fremmer opplevd tilhørighet, trygghet, trivsel, og som reduserer mobbing

Prosjektet har to faser. Første år er en innovasjonsfase, mens andre fase er en implementeringsfase. FLIK er godt implementert i skolene. I alle intervjuer vi gjennomførte med skoleledere, rådgivere og lærere ved skolene i Kristiansand blir arbeidet med FLIK framhevet som svært viktig rundt alle utfordringer knyttet til elever med særskilte behov.

### **Stavanger kommune**

I Stavanger har man en kvalitetsplan for skole. Planen for inneværende periode (2016-2019) inneholder visjoner og mål for stavangerskolen.

Viktige prinsipper for stavangerskolen er:

- Mangfold
- Inkludering
- Tilpasset opplæring
- Akademiske talenter
- Tidlig innsats
- Gode læringsmiljø
- Samarbeid hjem - skole

Flere punkter her kan ha innvirkning på spesialundervisning. Inkludering, tilpasset opplæring, tidlig innsats og gode læringsmiljø er prinsipper som er vesentlige rundt dette temaet. Om inkludering nevnes for eksempel i planen at: «Inkluderende opplæring innebærer at skolen aktivt må ta hensyn til barn og unges ulike forutsetninger og behov – i organisering, innhold og pedagogikk».

Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring og spesialundervisning nevnes spesielt under dette prinsippet:

*«Retten til tilpasset opplæring innebærer at alle elever skal kunne oppleve skoledagen som faglig, sosialt og emosjonelt meningsfull. Tilpasset opplæring for den enkelte elev kjennetegnes ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåter, læremidler, samt variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen – progresjon og dybdelæring. Elevene har ulike utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategier og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsatte kompetansemål. Alle elever, også de mest talentfulle, har rett til tilpasset opplæring. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. I vurderingen av hvilket opplæringstilbud som skal gis, skal det særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven.»*

I intervjuer med den administrative ledelsen i Stavanger hevdes det at *tidlig innsats* er den politiske målsettingen som vektlegges tyngst i tillegg til grunnleggende ferdigheter. Man har blant annet fått ekstra ressurser til veiledning i PPT. I kvalitetsplanen skrives det følgende:

*«Tidlig innsats betyr også at det settes i gang tiltak for alle elever, uansett årstrinn, når kartlegginger viser at nye/andre læringstiltak må iverksettes. Opplæringsloven fastslår at skoleeier skal se til at den tilpassede opplæringen i norsk eller samisk og matematikk på 1. til 4. årstrinn blant annet betyr særlig høy lærertetthet, og er spesielt retta mot elever med svake lese- og regneferdigheter.»*

Senere i denne rapporten diskuteres tidlig innsats spesielt. Stavanger skiller seg ut ved at tidlig innsats i større grad oppfattes som å sette inn tiltak i form av spesialundervisning tidlig. Dette har hatt konsekvenser for at en særdeles høy andel elever starter grunnskolen med vedtak om spesialundervisning.

Administrativt er det et vesentlig trykk på spesialundervisning. Man har et ønske og en målsetting om å snu utviklingen som vi har diskutert i kapittel 3. Administrativt har man en klar målsetting om at omfanget av elever som får spesialundervisning må ned, men at færre elever skal få mer spesialundervisning, samt at mer må løses innen det ordinære. Utviklingen man har hatt ved at flere elever skal få mindre spesialundervisning er en ønsket utvikling, men man mener at utviklingen har gått for langt. Deler av begrunnelsen for utviklingen er at mange elever

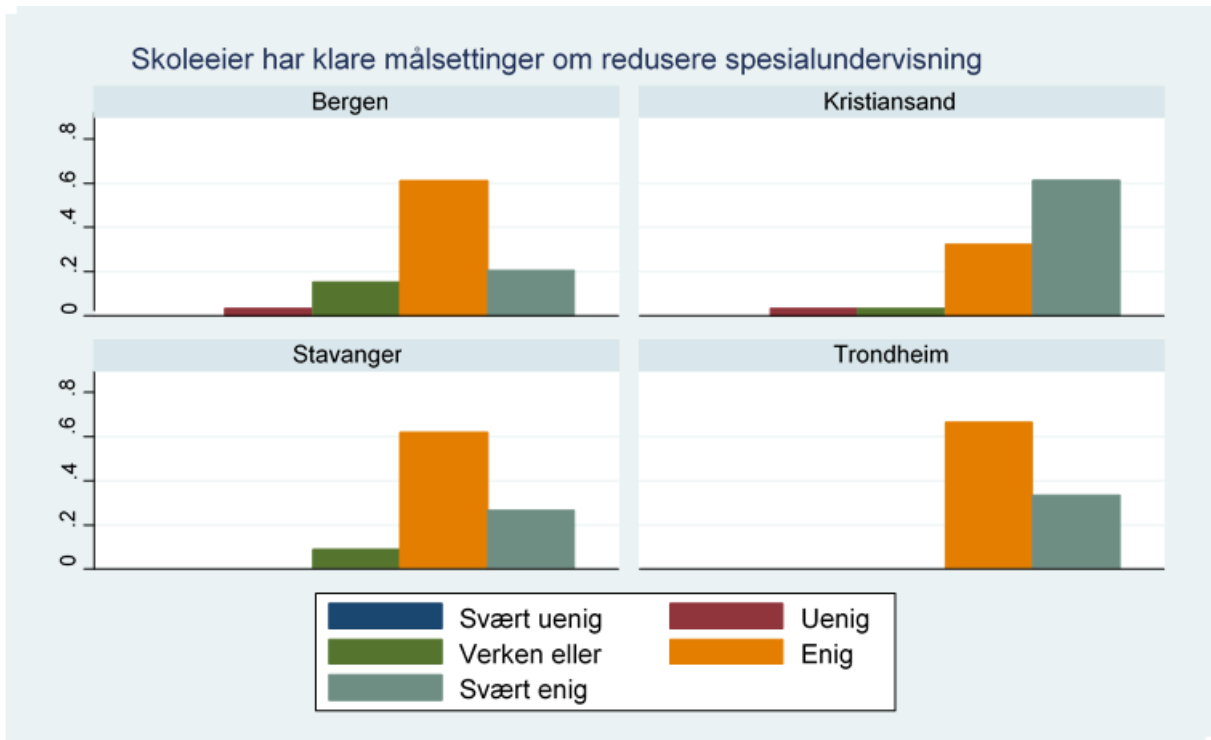
kommer inn i skolen med enkeltvedtak om tilrettelegging i få timer. De har vansker som er fanget opp tidlig og som man ønsker løst ved spesialundervisning. Også skolene oppfatter i intervjuene at det hovedsakelig er administrasjonen som trykker på for å redusere spesialundervisningen, og at det politiske trykket er på resultater og på tidlig innsats.

Man har et sterkt trykk administrativt om å redusere spesialundervisningen og det trykkes både på PPT i organisasjonen og på skolene. Omleggingen av finansieringsmodellen er et viktig virkemiddel i dette. Skolene må i større grad forholde seg til den rammen de har fått tildelt og det er færre insentiver i modellen for rektorene til å henvise til PPT. Skolesjefen mener PPT har en nøkkelrolle i organisasjonen for å redusere spesialundervisningen. I intervjuer med PPT har vi sett at PPT har en annen oppfatning om hva som er naturlig nivå på spesialundervisningen.

## **4.2 Rektorenes oppfatninger av skoleeiers målsettinger**

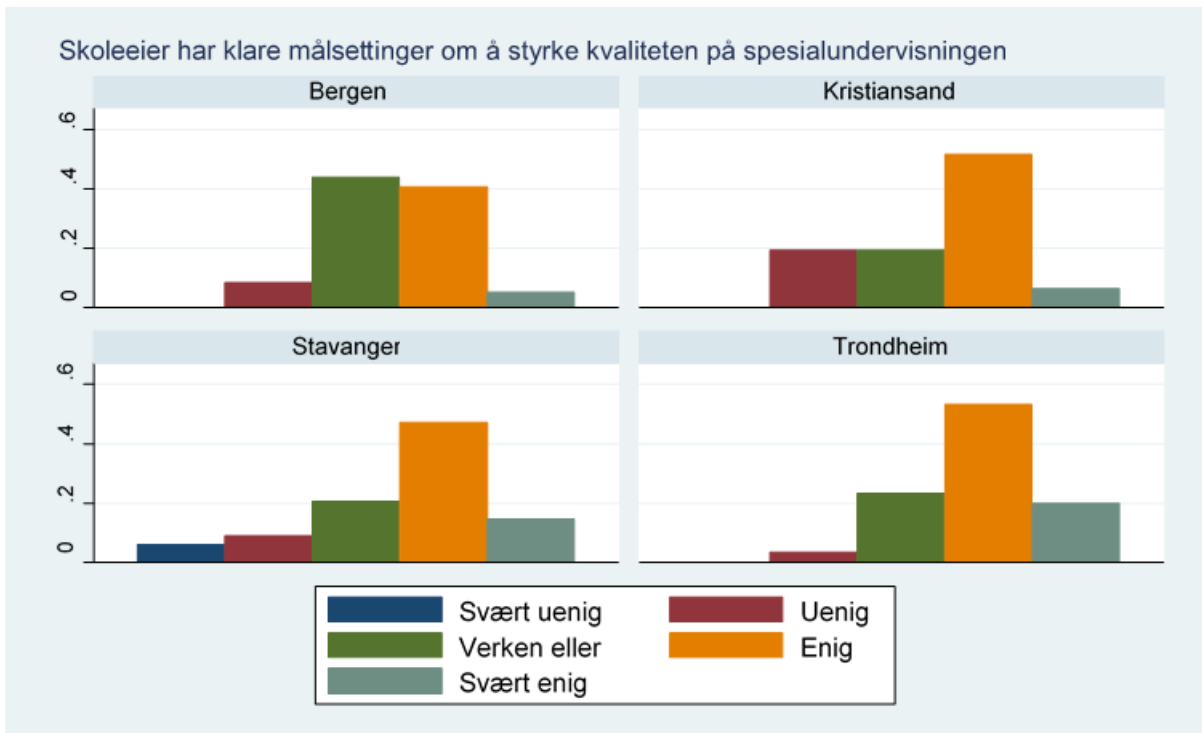
Gjennomgangen ovenfor har fokusert på målsettingene som kommunene har i sine planer og styringsdokumenter. En forutsetning for at målsettingene skal ha noen virkning er imidlertid at de er formidlet godt ut til enhetene og at enhetene oppfatter dem som klare, tydelige og viktige. Vi har gjennom spørreundersøkelsen spurt alle rektorene om deres oppfatning av skoleeiers målsettinger. Dette er målsettinger om å redusere spesialundervisning, styrke kvaliteten på spesialundervisningen, styrke kvaliteten på ordinær undervisning og tidlig innsats. Det som kan påvirke hvordan rektorene svarer her kan også være hvordan skoleeier fokuserer på dette i evalueringer, møter og lignende. Selv om en kommune ikke har forankret målsettingene i sine planer, kan rektorene likevel gjennom interaksjon med skoleeier oppfatte at slike målsettinger finnes. Figur 4.1 viser hvordan rektorene vurderer målsettingen om å redusere spesialundervisning. Vi ser at i alle byene er en meget stor andel av rektorene enig eller svært enig i at skoleeier har klare målsettinger om dette. 80-90 % svarer dette i alle byene. Kristiansand skiller seg ut ved å ha en høyere andel som svarer «svært enig». Overordnet er det imidlertid klart at i alle byene oppfattes det som om skoleeier har klare målsettinger om å redusere omfanget av spesialundervisningen. Trondheim skiller seg også ut ved at ingen er uenige i påstanden.





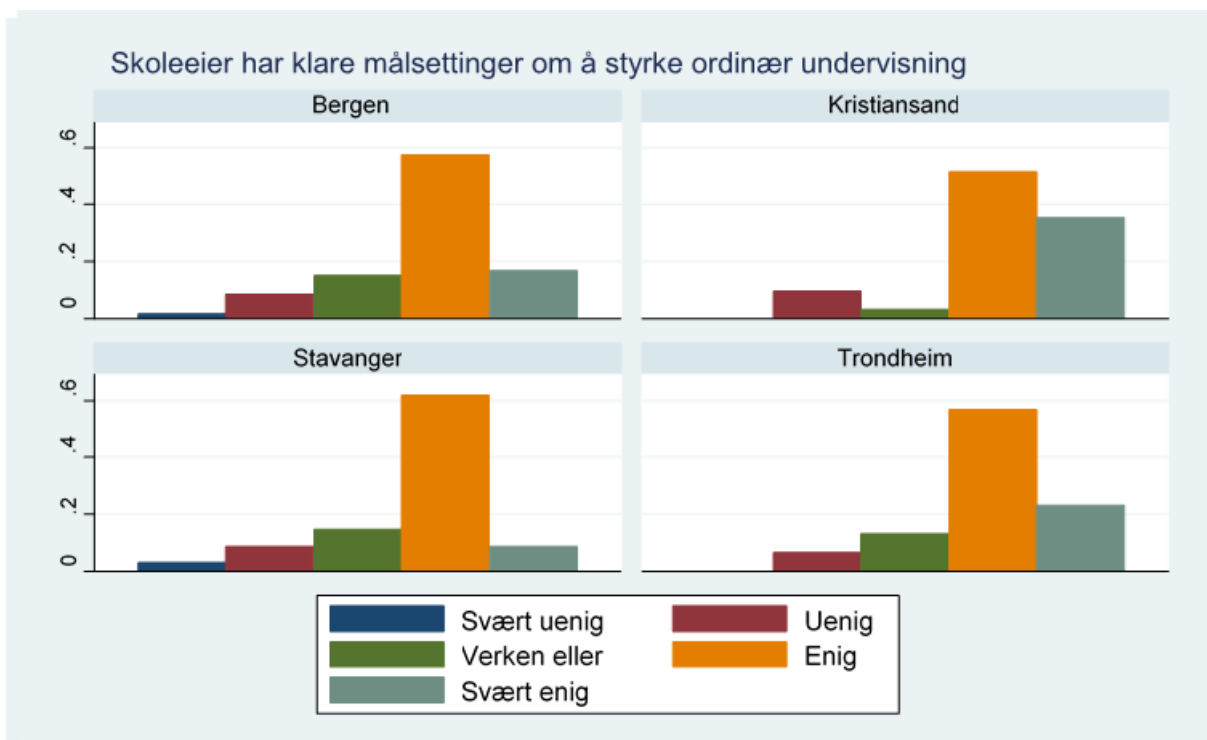
**Figur 4.1: Fra spørreundersøkelse: Skoleeier har klare målsetninger om å redusere spesialundervisningen**

Alle byer ønsker naturligvis høyere kvalitet på all sin undervisning. Hvilke målsetninger som ivaretar dette kan imidlertid variere noe. På spørsmålet om skoleeier har klare målsetninger om å styrke *kvaliteten* på spesialundervisningen er rektorene mer usikre. Mange er også her enig eller svært enig i at skoleeier har målsetting om dette. Høyest andel finner vi i Trondheim. Her er det flest som svarer både enig og svært enig. Størst forskjeller mellom skolene finner vi i Stavanger. Her er det også en del skoler som er svært uenige. I Kristiansand er det 20 % som er uenige i påstanden. Dette er en del høyere enn i de andre byene. Noe av bakgrunnen for disse tallene finner vi om vi går tilbake til intervjuer med skolene. Det er flere skoler, i alle byer, som ikke oppfatter dette som en tydelig målsetting. De mener fokuset ligger på å få færre elever inn i spesialundervisning og flere elever inn i det ordinære. For å få til dette må kvaliteten økes i *ordinær undervisning*. Kvaliteten i spesialundervisningen kan fort bli glemt.



**Figur 4.2: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Skoleeier har klare målsetninger om å styrke kvaliteten på spesialundervisningen**

Vi så i gjennomgangen av kommunenes målsetninger at styrking av det ordinære tilbudet og tilpassing av den ordinære undervisningen for flere elever har vært en klar målsetting. Mest tydelig så vi dette i Trondheim. Her fikk vi også et inntrykk i intervjurunden av at dette var godt implementert hos alle skoler og alle enheter. Alle byene har naturligvis en målsetting om å styrke ordinær undervisning, om det er fastsatt i kommunale styringsdokumenter eller ikke. Dette er også naturligvis nært relatert til målsettingen om å redusere spesialundervisningen, men det kan likevel oppfattes forskjellig. Hovedmålet med å styrke ordinær undervisning, er ikke nødvendigvis å redusere spesialundervisningen, men også å styrke den ordinære undervisningen for de som ikke har vært eller er i fare for å få spesialundervisning. Kristiansand skiller seg også her ut med den største andelen som er enig eller svært enig, med hele 95 %. I de andre byene er denne andelen mellom 70 % og 80 %, med Trondheim som har en noe høyere andel enn Bergen og Stavanger. I de sistnevnte byene er det også noen som er svært uenige i påstanden. Overordnet ser vi imidlertid også her at majoriteten av rektorene i alle byene mener at skoleeier har klare målsetninger om å styrke ordinær undervisning. FLIK-satsingen i Kristiansand kan gjøre seg gjeldende her.

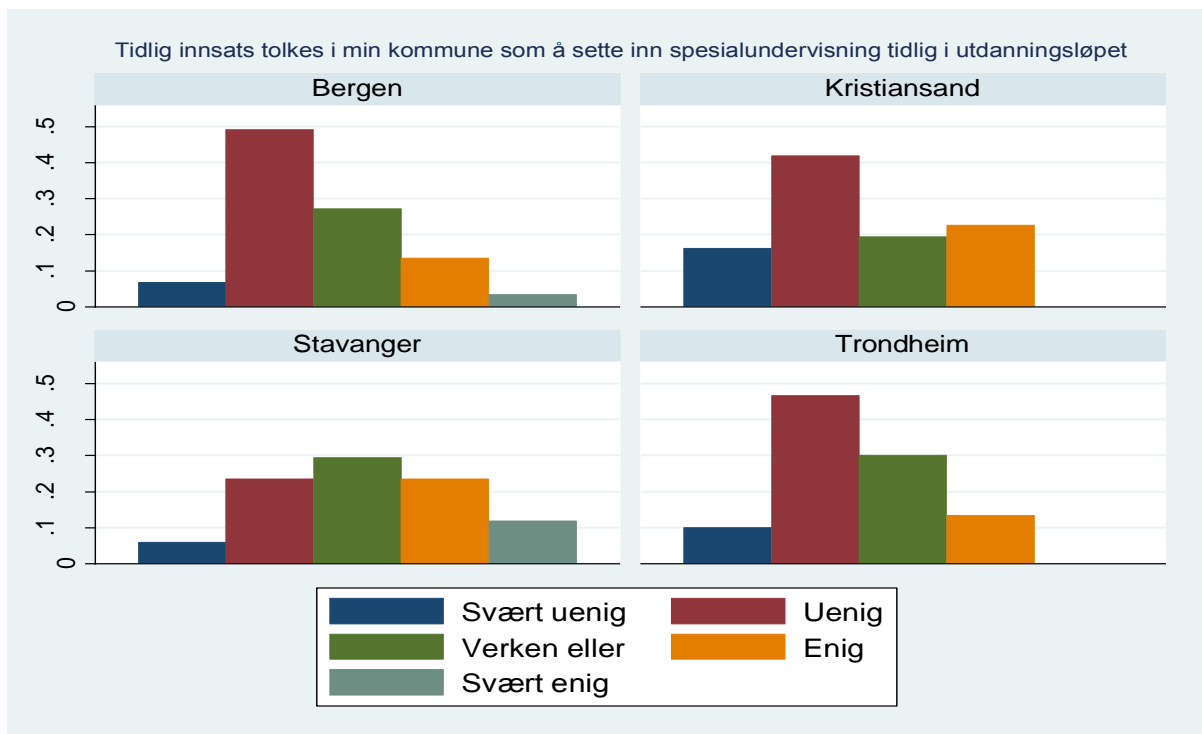


**Figur 4.3: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Skoleeier har klare målsettinger om å styrke ordinær undervisning**

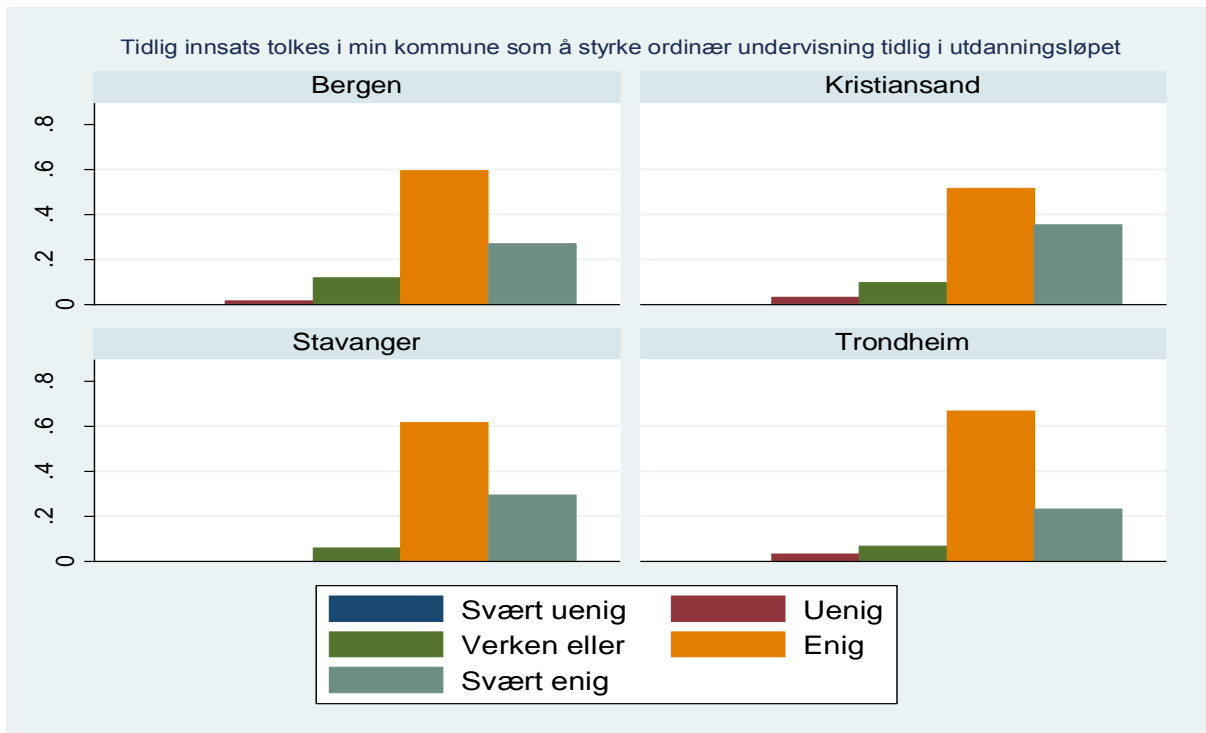
Tidlig innsats ble poengtert som et viktig punkt i intervjuer med flere skoleledere og det er en målsetting politikere virker å være svært opptatt av. Rektorene ble også spurt om dette. Vi har imidlertid ikke rapportert illustrasjon av dette spørsmålet. Også her mener majoriteten av rektorene i alle byer at skoleeier har klare målsettinger om dette. På dette punktet er det minst forskjeller mellom skolene. Over 90 % av rektorene er enige eller svært enige i påstanden.

Det er imidlertid forskjeller mellom byene med hensyn til hvordan skolene forstår «tidlig innsats». Hos enkelte forstås tidlig innsats som å sette inn spesialundervisning tidlig, mens for andre forstås det som å styrke ordinær undervisning tidlig, for å unngå å måtte gi eleven spesialundervisning senere. I spørreundersøkelsen forsøker vi å få fram denne forskjellen med å be rektorene ta stilling til påstandene: *Tidlig innsats tolkes i min kommune som å sette inn spesialundervisning tidlig i utdanningsløpet* og *Tidlig innsats tolkes i min kommune som å styrke ordinær undervisning tidlig i utdanningsløpet*. Figur 4.4 og figur 4.5 viser resultatene fra rektorenes svar på disse påstandene. I figur 4.5 tar rektorene stilling til om tidlig innsats forstås som å sette inn spesialundervisning tidlig. Her er det Stavanger som skiller seg mest ut. Nesten 40 % er enig eller svært enig i påstanden. Andelen i de andre byene er i overkant av 20 %. I Stavanger er rundt 30 % «uenig» eller «svært uenig». Denne andelen er omtrent 60 % i de andre byene. Dette stemmer svært godt overens med andre resultater og funn i denne rapporten. I

intervjuer med PPT og skolene i Stavanger fikk vi en klar forståelse av at en viktig del av tidlig innsats var å sette inn spesialundervisning for de første trinnene og allerede ved skolestart/i barnehagen. I de andre byene var dette mindre tydelig. I analysene av GSI kommer også dette klart fram. Stavanger har de siste årene satt inn betydelig mer ressurser til spesialundervisning tidlig i skoleløpet og de skiller seg klart ut her. Samtidig øker bruken av spesialundervisning mindre oppover i klassetrinnene i Stavanger. Elevene som har fått spesialundervisning tidlig, har imidlertid ikke rukket å komme opp i mellomtrinnet og ungdomstrinnet ennå, så det er for tidlig å si noe spesifikt om implikasjonene av denne strategien. Til påstanden om *Tidlig innsats tolkes i min kommune som å styrke ordinær undervisning tidlig i utdanningsløpet*, er det mindre forskjeller mellom byene og de er i hovedsak enig i påstanden om at tidlig innsats forstås som å styrke ordinær undervisning. Dette betyr at det ikke er noe tydelig motsetning mellom påstandene for rektorene i Stavanger.



**Figur 4.4:** Fra spørreundersøkelse: Påstand: Tidlig innsats tolkes i min kommune som å sette inn spesialundervisning tidlig i utdanningsløpet



**Figur 4.5: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Tidlig innsats tolkes i min kommune som å styrke ordinær undervisning tidlig i utdanningsløpet**

I samtaler med PPT og administrasjon i Stavanger kommer det fram at tidlig innsats ved spesialundervisning har vært en tydelig satsing. Det handler mye om barnehagen. Elevene kommer inn i skolen med vedtak om spesialundervisning. Man har satt inn tiltak i barnehagen for å oppdage barn som sliter på et tidlig stadium. Disse elevene får i de fleste tilfeller spesialundervisning i lite omfang. Økningen her kommer i stor grad blant gruppe 3 fra grupperingen vi hadde innledningsvis. Det er elever med små behov som trenger noe tilrettelegging i en periode. Man har også en målsetting om at disse elevene skal føres tilbake til ordinær undervisning.

### 4.3 Finansiering av skolene

En viktig del av skoleeiers tilrettelegging for skolene handler om finansiering av skolene. I vårt oppdrag er konsekvenser av skoleeiers finansieringsmodeller vektlagt tungt. Oppdraget består i å vurdere om hvordan måten skoleeier fordeler ressursene på har betydning for veksten i spesialundervisning og organisering av undervisningen. Modellen som skolene får tildelt budsjett etter sier noe om hvilke muligheter skolene har til å løse de utfordringene de står overfor. Alle byene har i stor grad rammefinansiering, som vil si at skolene i stor grad må løse de utfordringene som måtte komme innenfor skolens eget budsjett. Alle byene har gjort større

eller mindre endringer i finansieringsmodellene i observasjonsperioden, som har hatt betydning for spesialundervisning.

Finansieringsmodellene er en måte å fordele risiko mellom skoleeier og skoler. Risikoen er knyttet til at en ikke kjenner antall elever med behov for tilrettelegging på budsjetterings-tidspunktet. Ujevn fordeling av risiko kan skape uheldige insentiver for en av partene. Forstått på denne måten kan endringene i finansieringsmodellene de siste årene mot mer ramme-finansiering sies å ha vært i retning av å overføre risiko fra skoleeier til skolene. Det er færre sentrale reserver tilgjengelig for fordeling om det oppstår uventede behov, og skolene må løse utfordringene på egen hånd.

Dersom alle elever med store behov var jevnt fordelt etter elevtall mellom skolene, ville det ikke vært noe behov for ekstra bevilgninger til noen skoler. Behovet oppstår når elevene med hjelpebehov er ulikt fordelt mellom skoler. For å justere på denne forskjellen har alle de fire byene innført levekårstildelinger. Dette er for å sikre en fordeling av ressurser mellom skolene etter hvor behovet i gjennomsnitt antas å være størst. En slik levekårstildeling vil i utgangspunktet ikke gjøre noe med fordelingen av risiko mellom skoleeier og skolene, men vil kun påvirke fordelingen *mellom* skoler og er et forsøk på å gi alle skoler like muligheter. Frie midler til spesialundervisning er imidlertid den forsikringen skolene måtte ha om store behov skulle oppstå. Skoleeier tar deler av risikoen om det skulle dukke opp elever med svært omfattende behov. For store skoler kan man tenke seg at denne ordningen er unødvendig siden andelen med slike behov vil tilsvare skolens andel av elevtall over tid. Og ved at skolene beholder overskudd og underskudd fra et år til neste, vil dette være tilstrekkelig. For små skoler derimot, vil en elev med store omfattende behov være en stor økonomisk belastning og behovet for en slik forsikringsordning vil være til stede. I flere av byene har man imidlertid satt et tak på den samlede tildelingen til skolene. Det vil si at summen av tildelingen til alle skoler i byen er fastsatt i budsjettåret eller for et skoleår. Dersom flere elever enn budsjettert får tildeling, vil det gå ut over den gjennomsnittlige tildelingen per elev. Dette vil igjen være å overføre noe av risikoen fra skoleeier til skolene på et års sikt.

### **Felles kjennetegn ved modellene**

Modellene i alle byene har en del felles kjennetegn. Grunntanken i modellene er lik og kan presenteres ut fra følgende ligning:

$$(1) \quad Tildeling = Grunnressurs + Elevsats * Antall elever + Levekårsressurs + tildeling \text{ til elever med svært omfattende behov} + andre tildelinger$$

Ligning (1) gir en enkel modellformulering som beskriver en basisfordeling som er felles for alle byene. Vi går gjennom de ulike elementene nedenfor. Når det gjelder midler til spesialundervisning, fordeles dette både gjennom elevtildelingen, levekårsressursen og tildelingen til elever med svært omfattende behov. Gjennom elevtildelingen fordeles «normalt» nivå på spesialundervisning og annen tilrettelegging. Gjennom levekårstildelingen fordeles midler som reflekterer at noen skoler, basert på ulikt levekårsnivå, har ulike behov for spesialundervisning og annen tilrettelegging. For situasjoner som oppstår, og som ikke har med forskjeller i levekår å gjøre, har alle byene en elevtildeling for elever med svært omfattende behov. Dette er en forsikring for skolene som bidrar til å redusere de økonomiske konsekvensene av å få svært ressurskrevende elever.

### **Grunnressurs**

En grunnressurs tildeles skolene uavhengig av elevtall eller andre variabler faktorer. Denne ressursen er i utgangspunktet lik for alle skoler og skal ivareta minimumskostnader ved å drive en skole, uavhengig av hvor mange elever det er ved skolen. For de små skolene er denne ressursen svært viktig ettersom det utgjør en stor andel av deres samlede budsjett. For de større skolene utgjør det en mindre andel av budsjettet og er således ikke like viktig. Det er også muligheter for å variere denne grunnressursen, slik at den er mindre for store skoler enn for små og vice versa. En grunnressurs er typisk i størrelsesorden 2-3 millioner kroner per skole, men enkelte steder er den mindre.

### **Elevtildeling**

Elevtildelingen gis som regel av en elevsats multiplisert med antall elever. Denne sikrer at store skoler får mer ressurser enn små skoler og skal reflektere den gjennomsnittlige kostnaden en elev påfører skolen. Elevsatsen vil i de fleste tilfeller være lik for alle skoler, men man har ofte tilfellet at elevsatsen varierer med elevenes alder på bakgrunn av at timetallet er forskjellig. I de fleste modeller (og alle modellene i denne analysen) fordeles størsteparten av ressursene etter denne komponenten. De andre komponentene i modellen tolkes som justeringer av denne hovedkomponenten for å sikre rettferdig fordeling mellom skoler som har ulike behov.

### **Levekårsressurs**

De fleste kommuner har en eller annen fordeling for elever med spesielle behov eller for skoler med større utfordringer. Her er det flere måter å fordele ressursene på. Som beskrevet ovenfor kan man fordele etter behov, slik at skoler som har ekstra utfordringer kan søke om ekstra

bevilgninger. Dette vil fritta skolene for risiko knyttet til utfordringer som skulle dukke opp, og skoleeier vil ta all risiko både i løpet av budsjettåret og mellom budsjettår. Som vi allerede har diskutert vil dette kunne gi uheldige insentiver i skolene. Mange kommuner har i dag en løsning hvor skolene tildeles ressurser etter objektive kriterier, enten en levekårsundersøkelse, eller etter kriterier for sosioøkonomisk bakgrunn i skolekretsene. Tanken er da at skoler som har dårlige levekår har større utfordringer i gjennomsnitt og får dermed kompensert for dette. Størrelsen på denne levekårstildelingen vil variere fra by til by og også hvordan denne ressursen forskjellsbehandler skoler: Er det slik at alle får? Eller er det kun de som har store behov som får? Og hvor mange skoler får? Hva er forskjellen i tildeling mellom de skolene som får mest og de som får minst? Dette er spørsmål vi ønsker å kartlegge i denne gjennomgangen. Denne delen av ressurstildelingen skal dekke tilrettelegging for skoler som i gjennomsnitt har større utfordringer enn andre. Dette kan være både spesialundervisning og tilrettelegging innenfor det ordinære.

### **Elever med svært omfattende behov**

Skolenes utgifter til spesialundervisning skal i stor grad kunne dekkes av levekårs- og elevtildelingen. Likevel finnes det i byene ulike tildelinger utenfor levekårstildelingen som i hovedsak skal dekke utgifter til særlig ressurskrevende elever. Dette kan være skjønnsbasert eller det kan være gitt etter ganske strenge kriterier. Dette vil i et slikt modellrammeverk være de eneste midlene skolene kan søke på for å få tilkjent ekstra ressurser for elever med store behov og være økonomisk sikkerhet for skolene når svært store kostnader knyttet til enkelt-elever oppstår. Størrelsen på denne potten (sammen med andre tildelinger nedenfor) er det som i all hovedsak skiller modellene fra å ha full rammefinansiering. Det er midler skolene kan søke på i alle byene, men omfanget varierer fra by til by.

### **Andre tildelinger**

Man vil også som regel ha andre tildelinger som ikke passer inn i en levekårsfordeling eller en elevstallsfordeling. Noen byer har egne modeller for dette eller i egne tillegg utenfor modellen. Dette kan være satsinger ved enkeltskoler som skolene får ressurser til. Det kan være smågruppetillegg, lønnskompensasjon, leie av lokaler og slike mindre tildelinger. Så fremt ikke modellene inneholder andre tildelinger som påvirker organiseringen og fordelingen av ressurser til spesialundervisning, vil ikke denne delen av modellene gis særlig fokus i denne gjennomgangen.



## **Trondheim kommunes finansieringsmodell**

Dagens ressursfordelingsmodell i Trondheim kommune stammer i hovedsak fra 2004, og er basert på en gjennomgang av Fürst og Høverstad (2012). Formålet med innføringen av denne modellen var å sikre en rettferdig og riktig ressursfordeling mellom skolene. Man har i modellen fokusert på at noen skoler med en høy andel elever med dårlige levekår skal få styrket sine budsjett. Vi går gjennom den generelle budsjettmodellen nedenfor før vi går inn i en grundigere beskrivelse av ressursfordelingen som skal dekke behovet for spesialundervisning

### **Grunnressurs**

I Trondheim kommune er det flere faktorer som sammen skal bidra opp mot en grunnressurs, og som gjør at grunnressursen også varierer med skolestørrelse.

For det første har man en administrativ ressurs som skal dekke minimumskravet til administrativt personale ved skolen. Den administrative ressursen varierer mellom type skole (barneskole, kombinert skole eller ungdomsskole) og med størrelsen på skolen. Store skoler får kompensert for behovet for mer administrative ressurser. Skoler med mye spesialundervisning kompenseres for dette med en større administrativ ressurs. Skoler med morsmålsansvar får også en større administrativ ressurs. I tillegg gis det en administrativ ressurs for SFO. Basert på dette får den skolen som har minst administrativ ressurs i modellen i overkant av 600 000 kroner i 2015, mens skolen med størst administrativ ressurs får i overkant av 1,8 millioner kroner. Med en streng tolkning av begrepet grunnressurs går ikke alle disse komponentene inn. Basisressursen og ressursen for SFO er uavhengig av andre faktorer på skolen.

Det gis også en tildeling per skole på 1 årsverk til skolesekretær. Det er noen skoler som kompenseres for noe mer, for eksempel morsmålsskolene. Dette utgjør nesten 550 000 kroner årlig for hver av skolene. I tillegg tildeles en liten vaktmesterressurs på 12 000 kroner årlig.

For driftsmidler tildeles også skolene et fast beløp på 66 000 kroner. Resten av driftsmidlene fordeles etter aktiviteter.

Minimumsressursen en skole i Trondheim får er på 1,2-1,3 millioner kroner: Det er imidlertid også tilleggsressurser de fleste skolene får basert på ulike behov. Trondheim skiller seg fra de tre andre storbyene ved at grunnressursen ikke er lik mellom skoler.

## Fordeling etter elevtall

Størsteparten av ressursene fordeles etter elevtall i Trondheim, slik som i de andre byene. Elevtallet som benyttes i modellen er justert for småskole- og mellomskoletillegg. Det vil si at trinn som har færre enn 18 elever justeres opp til 18 og trinn som har mellom 28 og 36 justeres opp til 36. Dette er for å gi skolene nok ressurser til å gi elevene en lærer i alle undervisningstimer for en gruppe.

Basert på det justerte elevtallet beregnes antall årsverk etter denne formelen:

$$\frac{\text{Undervisningstimer}}{\text{Leseplikt}} \times \frac{\text{Elever justert}}{\text{Gruppestørrelse}} = \text{Antall årsverk}$$

Deretter multipliseres antall årsverk med lønnsgjennomsnittet på skolen for å få en pedagogisk ressurs.

Leseplikt i formelen er gjennomsnittlig leseplikt for lærere per uke, det vil si det antall timer en lærer må undervise i løpet av et år. Denne variabelen varierer mellom barnetrinn og ungdomstrinn. Gruppestørrelse er en lokal variabel vedtatt av bystyret i Trondheim som sier at gruppestørrelsen ikke må overstige minstekrav etter opplæringsloven. Undervisningstimer er gjennomsnittlig undervisningstimer for elever per trinn, slik det fremkommer av rundskriv 01-2011 fra Utdanningsdirektoratet.

I formelen varierer undervisningstimer, leseplikt og gruppestørrelse mellom trinn, men er fast mellom skoler. Det som gir forskjell i tildeling mellom skoler er da antall elever på skolen og fordeling av elever på trinn. I tillegg til denne tildelingen får skolene en tidsressurspott på 2 klokketimer per elev, per skole og per år.

Andre tildelinger er funksjonstillegg, seniorkompensasjon, tegnspråk, tilskudd for minoritetsspråklige, tilskudd til mottaksskoler, driftsmidler, leksehjelp, skoleskyss og SFO-midler.

## Levekår

Den første av to tildelinger i modellen med spesiell interesse i dette prosjektet er potten for levekårstildeling. I budsjettet for 2015 fordeles 75 % av 103 millioner kroner etter levekår mellom skolene i Trondheim. Resterende 25 % fordeles etter elevtall. Denne ressursen har som mål å bidra til å kompensere for forskjeller som følge av ulike hjemmeforhold og bakgrunn.

Det er to poster som fordeles etter levekår i Trondheim kommune. Det er en levekårspost som fordeles mellom alle skoler og til alle trinn. I tillegg er det en post for tidlig innsats som fordeles mellom skoler på 1.-4. trinn. Den førstnevnte posten var i 2015 på nesten 57 millioner kroner,

mens posten for tidlig innsats var på 46 millioner kroner. Disse to postene, som til sammen utgjør 103 millioner kroner fordeles 25 % flatt etter elevtall og 75 % etter levekårsdata for skolene. Tidlig-innsatsmidlene fordeles da 75 % etter levekår og 25 % etter elevtall på 1.-4.trinn.

Det er tre levekårsvariabler som bidrar til fordeling av ressurser mellom skolene. Disse tre variablene er vektet som følger:

- Lav inntekt: 0,25
- Lav utdanning: 0,55
- Ikke-vestlig landbakgrunn: 0,2

Ut fra data om levekår beregnes det andelsvis hvor stor del av elevene som kommer inn under disse kriteriene. For enkelte skoler utgjør dette en stor andel av ressursene. En Trondheimsskole med store utfordringer i levekår har for eksempel 20 % av budsjettet sitt gitt av levekårsposten. For en annen skole utgjør ressursen kun 2-3 %. Denne posten omfordeler altså ressursene i relativt stor grad. Tilbakemeldingene fra skolene vi har intervjuet er at posten er god og viktig og at man mener den er tilstrekkelig for å løse skolens utfordringer. Levekårsressursen utgjør i underkant av 5 % av Trondheim kommunes brutto driftsutgifter. Vi kommer tilbake til sammenligninger og beregninger av hvordan dette slår ut for enkeltskoler.

### **Elever med svært omfattende behov**

De fleste utfordringene knyttet til elever med spesielle behov skal skolene i Trondheim løse innenfor egne budsjett og levekårsfordelingen er ment for å gi skolen muligheter til å løse dette. Men i tillegg har man en ressurs som gis for elever med diagnoser/omfattende behov. Sammenlignet med de andre byene er denne delen ganske omfattende. Man har da tre kategorier:

**Kategori 1:** Elever med vedvarende behov for spesialpedagogisk bistand i deler av skoletiden, men som kan ha opplæring i gruppe sammen med andre. Eleven kan også ha behov for tilsyn før/etter skoletid. En elev i denne kategorien har alvorlig grad av spesifikke fagvansker og har IOP i de fleste fagområdene, men kan følge Kunnskapsløftets læreplan i noen fag. Andre kjennetegn ved eleven kan være hyperaktivitet, alvorlige somatiske vansker og behov for helsehjelp. Eleven utfører/klarar en del selv, men bistandsyter må være til stede for veiledning/tilrettelegging/assistanse. I denne kategorien kan det være tilfelle at bistandsyter hjelper flere samtidig.

**Kategori 2:** Elever med vedvarende behov for spesialpedagogisk hjelp i hele skoletida. Eleven kan være i gruppe sammen med andre. Eleven har også behov for SFO/tilsyn før/etter skoletid. Elevene i denne kategorien har lærevansker med stort behov for oppfølging og tilrettelegging. Det er en IOP i alle fag og man følger ikke Kunnskapsløftets læreplan i noen fag. Andre kjennetegn ved eleven kan være alvorlig grad av psykiske vansker, store og omfattende behov for tilsyn og pleie og alvorlige helsevansker. Eleven klarer lite selv så bistandsyter må være til stede for veiledning/tilrettelegging og assistanse. Bistandsyter kan hjelpe andre i samme gruppe i korte perioder om de er i samme rom.

**Kategori 3:** Dette er elever med store, omfattende og vedvarende hjelpebehov. Eleven har 1:1 oppfølging eller mer og har behov for tilsyn før/etter skoletid. Eleven har omfattende lærevansker med meget stort behov for oppfølging og tilrettelegging. Det er IOP i alle fag og man følger ikke Kunnskapsløftets læreplan i noen fag, verken praktiske eller teoretiske. Eleven har ofte individuell deltakerplan. Andre kjennetegn på eleven kan være konstant oppfølging på grunn av omfattende vansker. Eleven kan skade seg selv og andre og må ha konstant oppfølging. Eleven klarer nesten ingenting selv/alene og har i perioder behov for to voksne rundt seg. Bistandsyter må være til stede for veiledning/tilrettelegging og assistanse hele tiden. Bistandsyter kan sjelden hjelpe andre elever fordi oppmerksomheten må konstant være rettet mot eleven.

For elever som tilhører en av kategoriene ovenfor er ressurstildelingen som følger:

**Tabell 4.1: Timefordeling for kategorisering i Trondheim kommune**

	<b>Kategori 1</b>	<b>Kategori 2</b>	<b>Kategori 3</b>
<b>Barnetrinn 1-4</b>	4	7	13
<b>Barnetrinn 5-7</b>	5	9	15
<b>Ungdomstrinn</b>	6	14	19
<b>Assistent i undervisning</b>	3 %	9 %	15 %
<b>SFO</b>	18 %	43 %	78 %

En elev i kategori 1 utløser altså ressurser tilsvarende 4 undervisningstimer på 1-4. trinn, 5 timer på mellomtrinnet og 6 timer på ungdomstrinnet. For de andre kategoriene er ressursomfanget større og for eksempel på ungdomstrinnet utløser en kategori 3 elev ressurser tilsvarende 19 undervisningstimer, omtrent et årsverk. I tillegg får man ressurser for assistentbruk og for SFO.

Det er i underkant av 400 elever som gis ressurser i denne potten. Disse fordeler seg på nærskoler og byomfattende tiltak. I underkant av 100 elever er på byomfattende tiltak. I 2015 var det nesten 180 elever i kategori 1, mens det var nesten 150 elever i kategori 2 og nesten 70 elever i kategori 3. Nærskolene tildeles 77,6 millioner kroner for disse elevene, i tillegg til 30 millioner for SFO. De byomfattende skolene tildeles omtrent 60 millioner kroner basert på kategoriseringen. Til sammen utgjør dette omtrent 6 % av Trondheim kommunes totale skolebudsjett årlig. Kategoriseringen foregår kun i forbindelse med finansieringsmodellen og er ikke et begrep som benyttes om elevene til daglig.

Senere kommer vi tilbake til en sammenligning av ressurstildeling mellom byene hvor vi vil se på hvordan denne delen av ressurstildelingen i Trondheim er forskjellig fra de andre byene.

### **Kristiansand kommunes finansieringsmodell**

Kristiansand kommune etablerte en ny ressurstilodelingsmodell i 2006 hvor man gikk fra å basere seg på tildeling basert på klasser til tildeling basert på antall elever. Ny modell skulle bygges etter en grunntildeling per skole, elevtildeling med sats per elev, en med tildeling basert på elever med store ressursbehov, noen sosioøkonomiske tildelinger og en driftstildeling. Senere har modellen blitt justert, for eksempel i 2007 med en økning i den sosioøkonomiske potten og grunntildelingen. I tillegg ble det foreslått en endring for å styrke småskolene, særlig på ungdomstrinnet. I 2011 ble den sosioøkonomiske delen styrket ytterligere. Bakgrunnen for den siste endringen var en forvaltningsrevisjon som mente det var få insentiver i modellen til å begrense spesialundervisningen. Endringen som ble gjennomført var å endre tildelingen til spesialundervisningsressurser til å være delvis levekårsstyrt og delvis fordelt etter saksbehandling. Tidligere var det en større ressurs som ble fordelt etter saksbehandling i tillegg til at man hadde en annen levekårsressurs.

Av en ramme på omtrent 1 mrd kroner fordeles nesten 700 millioner til skolene gjennom modellen. SFO og andre ansvar er holdt utenfor.

### **Grunnressurs**

Skolenes grunnressurs er ulik for barne- og ungdomstrinn. Grunnressursen inneværende skoleår er på 2,18 millioner kroner for barneskoler og 2,5 millioner kroner for ungdomsskoler. Hensikten med grunnressursen er å ivareta en basisressurs for mindre skoler. For disse skolene utgjør grunnressursen en større del av det totale budsjettet.

## **Elevtildeling**

Mer enn en halv milliard kroner fordeles etter antall elever i Kristiansand kommune. Beregningen er svært enkel. Det er tre ulike elevsatser. En sats for 1.-4. trinn, en sats for 5.-7. trinn og en sats for ungdomstrinnet. Denne satsen multipliseres med antall elever. En barneskole får da tildelt ressurser etter følgende formel:

$$\text{Elevtildeling} = (\text{Antall elever 1-4. trinn} * \text{Sats 1-4. trinn}) + (\text{Antall elever 5.-7. trinn} * \text{Sats 5.-7. trinn})$$

Ungdomsskoler får tildelt ressurser etter antall elever på ungdomstrinnet, på tilsvarende måte.

## **Levekårsressurs**

To deler av modellen skal ivareta skolenes ulike behov for ressurser til spesialundervisning. Den første er en ren sosioøkonomisk ressurs på omtrent 20 millioner kroner (2 % av grunnskolebudsjettet). Den andre delen er en såkalt «S-ressurs» som delvis fordeles etter sosiøkonomiske faktorer og delvis etter saksbehandling. Denne potten er på 27 millioner kroner og 12 millioner kroner av disse er for den saksbehandlede delen som vi kommer tilbake til nedenfor.

Komponentene som ressursene fordeles etter er som følger:

- Utflytting vektet 25 %
- Andel enslige forsørgere vektet 25 %
- Utdanningsnivå vektet 50 %

I tillegg til at deler av S-ressursen fordeles etter saksbehandling på bakgrunn av diagnoser er det en annen viktig forskjell. S-ressursen har differensierte satser mellom mellomtrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, mens den sosioøkonomiske ressursen har samme satser for alle.

Før 2011 ble hele S-ressurspotten fordelt gjennom saksbehandling. Fra 2011 fordeles deler av ressursen etter sosioøkonomiske kriterier. Bakgrunnen for endringen var målsettingen om å styrke den ordinære opplæringen. Fortsatt holdes 12 millioner kroner igjen for elever med medisinske diagnoser og som har behov for 1:1 dekning eller mer. Eksempler på slike diagnoser er epilepsi, hørselshemming, synshemming, sterk diabetes og andre spesielle vansker. Omfanget er på 60 elever per år som får tildelingen, men etterspørselen er større og voksende.

Den sosioøkonomiske potten og de resterende S-ressursene fordeles til slutt etter sosioøkonomiske kriterier som beskrevet ovenfor. Til sammen 36 millioner kroner fordeles rent sosioøkonomisk. De sosioøkonomiske ressursene fordeles etter følgende formel:

### *Antall elever\* sosioøkonomisk faktor\* sats*

Den sosioøkonomiske faktoren varierer fra 0,41 til 3,29. Satsen er på 1749 kroner. For S-ressursen er satsen 756 for småtrinnet og 1261 på mellomtrinnet.

### **Elever med svært omfattende behov**

Slik som beskrevet ovenfor er det omtrent 12 millioner kroner som settes av til elever med medisinske diagnoser. Kriteriet for tildeling er *behov for en 1:1 dekning i stort omfang av pedagog/fagarbeider/assistent pga. spesielle medisinske diagnoser. Kun i helt spesielle tilfeller kan annen faglig dokumentasjon ligge til grunn for tildelingen.* Beløpet som tildeles avkortes med det som inngår i elevbaserte tildelinger, og i tillegg tilpasset disponibel ramme.

Alle skoler har elever som får midler. Tildelingen varierer fra 100 000 til 600 000 kroner per elev. 62 elever fikk tildeling forrige skoleår av et søkertall på 87 elever. I utgangspunktet skulle beløpet være på omtrent 10 millioner kroner og dekke 30-40 elever. Resultatet ble da at det ble utdelt et mindre beløp per elev enn hva som ville vært tilfelle ved lavere elevtall. Alle elevene som får denne tildelingen er på sin nærskole.

### **Stavanger kommunes finansieringsmodell**

Dagens finansieringsmodell, eller en utgave av dagens modell, har vært gjeldende siden 2006. Ressursene fordeles i prinsipp slik som de andre byene med en grunnressurs, elevtallsressurs, levekårstildeling og en rekke med andre tildelinger. Også modellen i Stavanger har vært i endring og er i skrivende stund vurdert endret. I 2014 ble det gjennomført en endring hvor flere kategorier for spesialundervisningselever ble fjernet og levekårstildelingen ble styrket. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

### **Grunnressurs**

Grunnressursen i Stavanger er i utgangspunktet liten og skal tilsvare ressursen av et lærerårsverk. Den ligger i dag på 666 000 kroner for en skole, og er tilstrekkelig til å finansiere nødvendig timetall for å starte opp en skole med en klasse.

### **Elevtildeling**

Elevtildelingen, som også her er den klart største tildelingen, baserer seg på en elevsats som varierer mellom trinnene. Den er størst på første trinn, reduseres til 2-4. trinn og reduseres ytterligere til 5.-7. trinn. På ungdomstrinnet er den noe høyere igjen. Tildelingen skjer i utgangspunktet i form av undervisningstimer, men regnes ut til kroner i følgende formel:

## SØF-rapport nr. 04/16

1 lærerårsverk = 26 uketimer på barnetrinnet ( 23,09 uketimer på ungdomstrinnet)

- Dette inkluderer 26 undervisningstimer samt forberedelser og prøveretting i 38 skoleuger.

### Verdien av 1 elev på 1. trinn (2,71851 uketimer):

Eleverressurs for elever på 1. trinn \_\_\_\_\_ x Gjennomsnittslønn lærere for x-skole = Budsjett pr elev

Antall undervisningstimer 1 lærerårsverk b.trinn

2,71851 uketimer pr elev \_\_\_\_\_ x kr 666. 000,- inkl. sos. kostnader = kr 69 636,- pr elev

26 undervisningstimer pr uke

Dette vil si at ressursen per elev på første trinn er på nesten 70 000 kroner. På andre trinn er elevressursen 1,54, som vil gi en elevtildeling på like i underkant av 40 000 kroner per elev. Summen av elever på hvert trinn, de ulike trinnsatsene og gjennomsnittslønnen bidrar til fordelingen av størsteparten av ressursene i modellen.

### Levekårsressurs

Stavanger kommune er delt inn i hele 68 levekårssoner. Utgangspunktet for kommunens inndeling er Statistisk sentralbyrå sin indeks for levekårsproblemer. Verdien 1 i hver av indeksene innebærer at levekårssonen kommer best ut, mens verdien 68 indikerer at levekårssonen kommer dårligst ut. De 68 ulike rangeringene danner da et gjennomsnitt i den samlede levekårsindeksen og gir en gjennomsnittlig rangering mellom soner. Jo høyere verdi, jo dårligere er samlede levekår i sonen sammenlignet med andre levekårssoner. Elevantallet ved skolen multipliseres i neste omgang med denne levekårsfaktoren, og gir budsjettmidler til skolen. Faktorer som bidrar i levekårsindeksen er barneandel (barn 3-12 år/folkemengden), ikke-vestlige innvandrere, barneflyttinger, flyttinger, lav utdanning, høy utdanning, nettoinntekt, andel fattige, andel med høy gjeld, arbeidsløshet, andel på sosialhjelp, andel på attføringspenger, andel uførepensjonister, andel på overgangsstønad, helsetilstand, andel på barnevern, kriminalitet og ungdomskriminalitet.

Gjennomsnittlig rangering på de 18 enkeltindikatorerne utgjør altså en samlet levekårsindeks og denne tar verdi mellom 5,9 og 58,8 for sonene i Stavanger. Den sonen som kommer best ut



rangeres best for 8 av 18 indikatorer, og den som kommer dårligst ut rangeres dårligst i 5 av 18 indikatorer.

En skole vil normalt omfavne flere levekårssoner og samleindeksen vil være et veid gjennomsnitt av hvor mange barn ved skolen som kommer fra hver sone. Den skolen med best samlet levekårsinndeling har en faktor på 13,6, mens den med lavest levekårsinndeling har en faktor på 47.

### **Elever med svært omfattende behov**

Formålet med levekårsinndelingen er her, som i de andre byene, at skoler med levekårsutfordringer har større behov for ekstra tilrettelegging enn skoler med mindre utfordringer i forhold til levekår.

Stavanger har imidlertid også en tildeling for elever med store behov. Til og med våren 2014 hadde man fem kategorier av elever som man ga ekstra ressurser til. Med virkning fra 1. august 2014 fordeler man ressurser til to kategorier. Resten av midlene ble overført til levekårsindeksen. Disse kategoriene ble droppet:

**Kategori 2:** Elever med store generelle lærevansker/sammensatte vansker som krever avvik fra læreplan i alle fag med unntak av kunst- og håndverk, musikk, mat og helse og kroppsøving

**Kategori 3:** Elever med psykososiale vansker som krever mye tilrettelegging og oppfølging og som har avvik i deler av læreplaner for fag

**Kategori 4:** Elever med medisinske behov som av den grunn har behov for tett oppfølging

Disse kategoriene dekker en lang rekke elever. Man beholdt imidlertid fortsatt de to tyngste kategoriene også fra 1. august 2014. Disse kategoriene er:

**Kategori 1 A:** Elever med omfattende funksjonshemminger som krever avvik fra læreplan i alle fag, både praktiske og teoretiske. Gjelder autister og multifunksjonshemmede.

**Kategori 1 B:** Elever med omfattende funksjonshemminger som krever avvik fra læreplan i alle fag, både praktiske og teoretiske. Gjelder andre elever med avvik fra læreplanen i alle fag.

Det eneste som skiller kategoriene 1A og 1B er derfor diagnosen og årsaken til dette skillet er at de to kategoriene gir ulik tildeling i budsjettmodellen. Tildelingen for elever i de to kategoriene er som følger:

**Tabell 4.2: Fordeling av timer til kategorisering i Stavanger**

Trinn	Uketimer	
	Kategori 1A	Kategori 1B
Barnetrinn	18,6	11,2
Ungdomstrinn	22,7	13,9

Kategori 1A gir en god del mer ressurser til skolene enn elevene i kategori 1B. Satsene er ulike for barnetrinn og ungdomstrinn.

Bakgrunnen for endringen som ble gjort var en omfattende økning i antall elever med svært omfattende behov. Det var store ressurser knyttet til hvert enkelt barn og man argumenterte for at skolene hadde insentiver til å melde opp elever til PPT for å få ekstra budsjettmidler. Antallet elever som fikk tildeling økte fra 250 elever i 2010 til 353 elever i 2014, tilsvarende en økning på 40 %. Økningen så også ut til å fortsette.

Man har i dag 83 elever på kategori 1A og 136 elever på kategori 1 B. På ordinære skoler har man få av disse elevene, slik at de fleste elevene er på byomfattende tiltak og ikke på nærskolen.

### **Andre tildelinger**

Modellen har en rekke andre tildelinger. Her kan det nevnes seniorer, utenbys elever, minoritetsspråklige elever, samisk undervisning, driftsstyrer, driftsbudsjett og kursmidler.

### **Bergen kommunes finansieringsmodell**

Også i Bergen kommune har man en finansieringsmodell som fordeler midler ut til skolene etter objektive kriterier. Modellen skiller seg ut gjennom historisk sett å ha fordelt en svært stor andel av budsjettet ut fra antall elever - uten særlige korrigeringer for levekår for eksempel. De siste årene har man imidlertid styrket fordelingen etter levekår, slik at man er i stand til å korrigere for ulike behov i skolene.

### **Grunnressurs**

Grunnressursen i Bergen varierer noe mellom skolene. De aller fleste skolene har en grunnressurs på i overkant av 2 millioner kroner, mens noen skoler har noe mer. Grunnressursen består av flere komponenter. Hovedkomponenten er tildelingen av undervisningstimer. Hver barneskole tildeles 70 elevtimer, ungdomsskoler 65 elevtimer, mens kombinerte skoler får 125 elevtimer. Andre deler av grunnressursen er en ressurs for spesialavdelingene, merkantil ressurs, lederressurs, funksjonstillegg og andre utgifter. Skolen med lavest grunnbeløp har like

i overkant av 2 millioner kroner, mens den skolen med høyest grunnressurs har nesten 3,9 millioner kroner. Det er i hovedsak kombinerte skoler som har høyest grunnbeløp. Det er uttalt at grunnressursen i Bergen kommune i stor grad er et småskoletillegg. Man har hatt mange små skoler i Bergen, relativt til de andre byene.

### **Elevressurs**

Elevressursen tildeles i utgangspunktet etter 45 minutters skoletimer. Deretter regnes den om til årsverk og i neste omgang til kroner i budsjettet. Elevressursen består av seks komponenter, lærertimer, assistenttimer, sentrale funksjonstillegg, legeressurs, merkantilressurs og andre driftsutgifter.

Til sammen utgjør disse seks komponentene omtrent 50 000 kroner per elev i gjennomsnitt, noe mindre for mellomtrinnet og noe mer for ungdomstrinnet. Den komponenten som utgjør klart mest er lærertimer. Måten dette regnes ut på er at man i første steg regner ut elevtimer fordelt på småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn. For eksempel for lærertimer:

1. Antall elever 1-4\*1,651
2. Antall elever 5-7\*1,491
3. Antall elever 8-10\*1,611

Basert på dette har vi antall undervisningstimer skolen tildeles for de gruppene av trinn skolen har. Deretter regnes dette ut til årsverk ved å ta hensyn til antall undervisningstimer per uke. I neste omgang multipliseres dette med en gjennomsnittslønn for å gi budsjettildeling i kroner. Tilsvarende regnes ut en ressurs per skole for de andre fem komponenter i elevtildelingen basert på egne satser.

### **Levekårstildeling**

Bergen kommune har fram til nå hatt en relativt sett liten del av ressursene til levekårstildeling. Man benyttet en levekårsundersøkelse hvor skolene rangeres etter levekår. I 2015 fikk kun 23 skoler tildeling etter levekår. Gjennom økte sentrale midler for økt lærertetthet og tidlig innsats ble denne ressursen styrket til omtrent 30 millioner kroner fordelt på 45 skoler. Ytterligere sentrale midler til økt lærertetthet vil fordeles gjennom denne ressursen, og det er også en politisk diskusjon hvorvidt man skal styrke levekårsinnsatsen ved å overføre midler fra elevressursen. For skoleåret 14/15 ble 12,5 årsverk fordelt etter levekår, i 15/16 ble 42,5 årsverk fordelt etter levekår og neste skoleår fordeles 62 årsverk.

Levekårsindeksen bygger på Folkehelseinstituttets inndeling i levekårssoner. Kriteriene som inngår er medianinntekt, barnefattigdom, sosialhjelp, barnevernssaker, flytting, familie-situasjon og sosialt nettverk ved skolestart, språkvansker ved skolestart, leseferdigheter på 5.trinn, trivsel 8.trinn, leseferdigheter 9.trinn, frafall i videregående skole, lav utdanning, røyking hos foresatte ved skolestart, plassering i kommunalt tildelte boliger, størrelse og type bolig, bygging av nye boliger, alderssammensetning, ikke-vestlige innvandrere, uføretrygdete 18-49 år, organisasjonstetthet ungdommer 0-15 år, kriminalitet totalt, kriminalitet ungdom, sykefravær, respirasjonslidelser ved skolestart, tannhelse ved skolestart, dødelighet kreft, dødelighet hjerte og karsykdommer, dødelighet totalt.

Skoler med en tilstrekkelig del av arealet i sin skolekrets i et område med «dårlige levekår» basert på kriteriene ovenfor, får tildeling. Tildelingen gis etter elevtall uavhengig av hvor stor del av skolekretsen som er innenfor dårlige levekårsområder, og hvor dårlig man scorer på indeksen, med en maksimal tildeling på 50 uketimer. Barneskoler får i gjennomsnitt noe mer siden 38 av 62 årsverk er øremerket 1.-4. trinn. Dette er midler for tidlig innsats som tilegnes skolene med dårligst levekår.

### **Elever med svært omfattende behov**

Som i alle de andre byene tildeles ekstra midler til elever med svært omfattende behov. Ressurser til spesialundervisning skal i all hovedsak tas fra rammen skolene får gjennom elevtildelingen og levekårsressursen. I tillegg til rammen kan imidlertid skolen tildeles en toppressurs dersom skolen har elever som kommer innenfor kriteriene. Tildelingsprinsippet gjelder både lærertimer og assistenttimer i skolen.

Kriteriet for ekstra tildeling er *elever med behov for omfattende helhetlig spesialpedagogisk opplæring grunnlagt i sakkyndige vurderinger. Behovet kan være: Ekstra lærertimer, gjerne i kombinasjon med assistenthjelp bortimot 1:1 hele skoletiden og styrking av basistilbud i sfo.*

Eleven skal gjerne ha individuell plan etter helselovgivningen, og kan kjennetegnes ved utviklingshemming, utviklingsforstyrrelser, svært store og omfattende lærevansker, omfattende sanseproblemer, omfattende adferdsproblemer, ADHD-problematikk, angst og lignende.

I Bergen fordeles 2 119 lærertimer gjennom toppressursen. Dette tilsvarer noe over 80 lærerårsverk. Så godt som samtlige skoler mottar toppressurs. Tildelingen varierer fra 5 timer på en skole til 60 timer på den skolen som har størst tildeling. Omtrent halvparten av skolene får mellom 20 og 30 lærertimer. I tillegg til toppressursen for spesialundervisning finnes det en

pott for skjønnstildeling av assistentressurser. Nesten 3 500 assistenttimer fordeles på alle skoler. Også her fordeles ressursen på samtlige skoler. Godt over halvparten av skolene får mellom 30 og 50 assistenttimer. Det er i tillegg et assistentbeløp som tildeles etter antall elever.

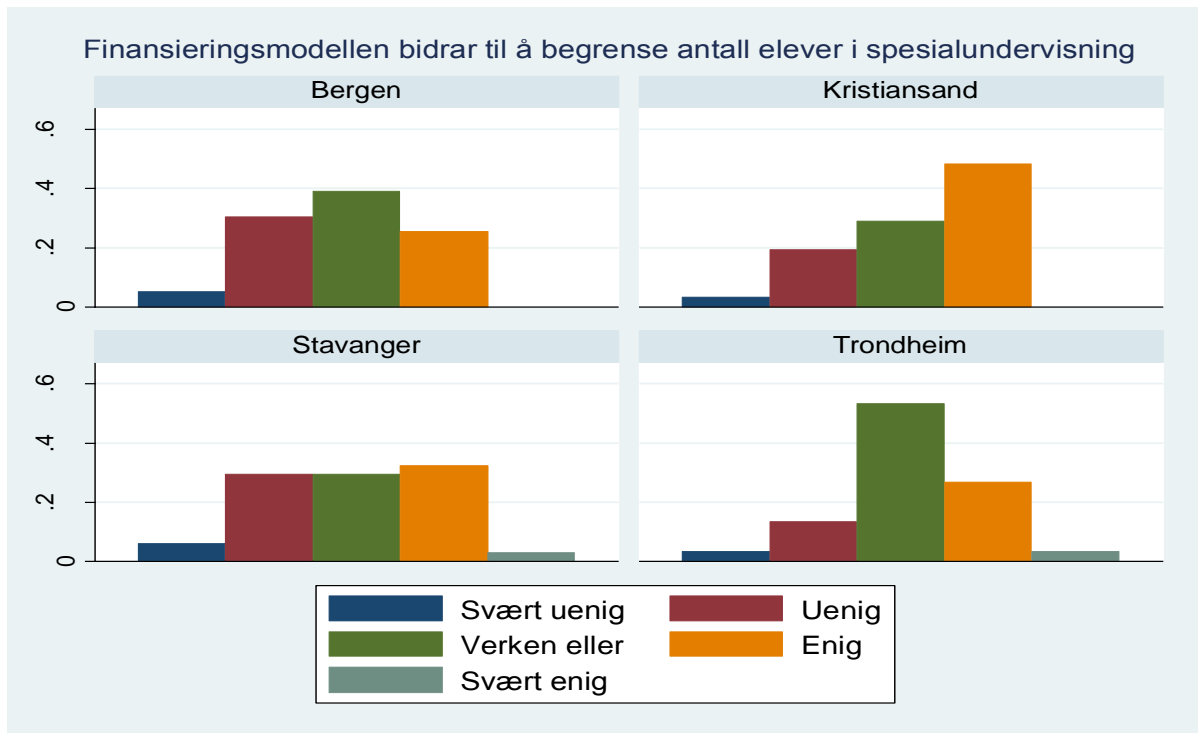
### **Andre tildelinger**

Av et budsjett på nesten 2 milliarder kroner til grunnskoleundervisning fordeles 75 % gjennom elevressursen. 200 millioner kroner fordeles gjennom grunnressursen til alle skoler, mens litt i overkant av 200 millioner kroner fordeles utenfor modellen. Her er det toppressursen til elever med svært omfattende behov som utgjør den største delen. Andre tildelinger utenfor modellen er morsmålsbaser, seniortiltak, skoleassistenter, kompensasjon til ledere, badevakter, levekår, språktildeling, gruppestørrelse, ekstra norsk på fjerde trinn, valgfag ungdomstrinn, tidlig innsats og skoleflyttinger/inneklima.

## **4.4 Skoleledernes oppfatninger av finansieringsmodellene**

Finansieringsmodellene i de fire storbyene har klare likhetstrekk: Alle byer rammefinansierer, og størsteparten av ressursene fordeles etter elevtall, med ulike satser for de ulike trinnene. Alle byene har en eller annen form for levekårstildeling, og alle avviker fra rammefinansiering ved at det gis ekstra tildeling til elever med omfattende behov. I alle byene har det vært en utvikling i retning av lavere andel ressurser som fordeles etter skjønn og mer bruk av objektive kriterier i modellen. En viktig del av motivasjonen bak disse endringene er å forsterke insentivene for rektor/skolens ledelse til å redusere bruken av spesialundervisning. Dersom mindre ressurser utløses ved flere vedtak er de økonomiske insentivene for rektor til å øke bruken av spesialundervisningen mindre. Rektorenes opplevelse av finansieringsmodellen – om de mener at modellen bidrar til å begrense antall elever i spesialundervisning - kan derfor være en indikasjon på om kommunene har klart å forbedre rektorenes insentiver. Nedenfor presenterer vi resultater fra spørreundersøkelsen til skolelederne – der vi har spurt om deres oppfatninger av finansieringsmodellene i sine byer.

Ulikhetene i byenes finansieringsmodeller dreier seg først og fremst om i hvilken grad levekår kompenseres, og i hvilken grad elever med omfattende behov utløser ekstra ressurser. Forskjellene mellom byene er mest synlig i skoler med det mest krevende elevmaterialet. Denne hypotesen belyses også gjennom skoleledernes svar i spørreundersøkelsen.

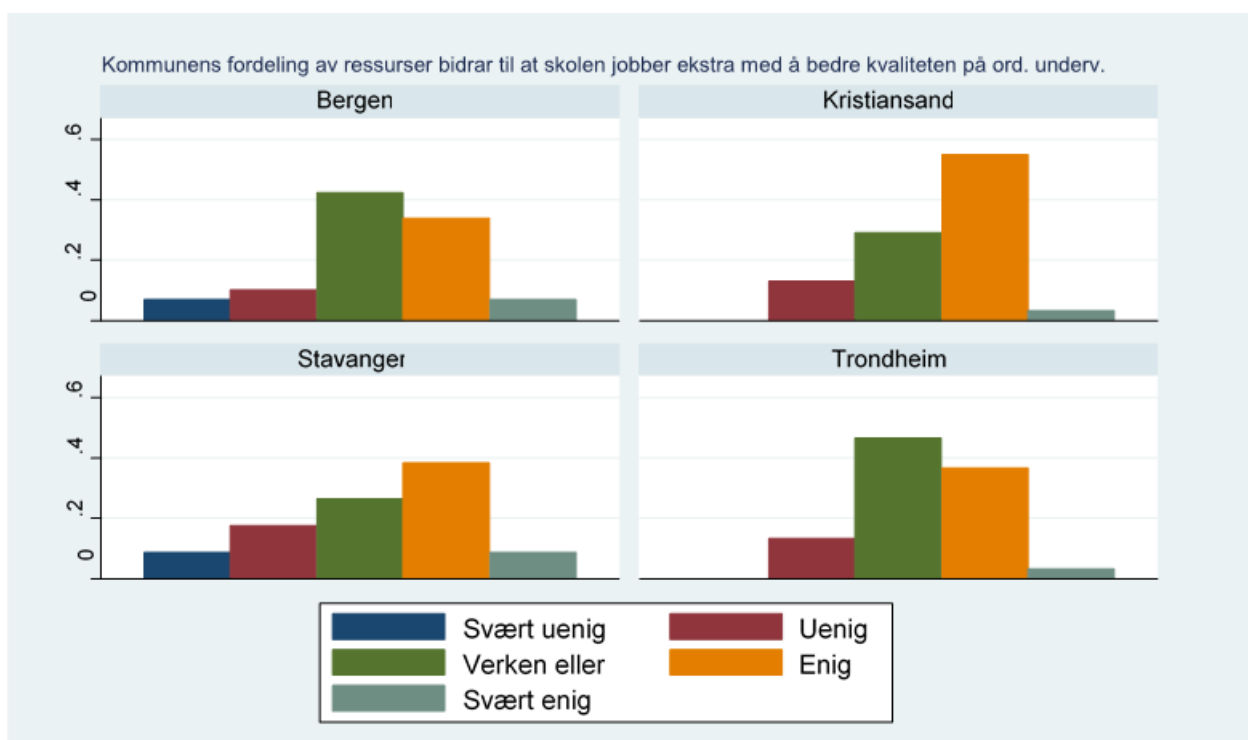


**Figur 4.6: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Finansieringsmodellen bidrar til å redusere antall elever i spesialundervisning**

Figur 4.6 viser at en svært lav andel av rektorene er svært uenig i påstanden om at finansieringsmodellen bidrar til å begrense antall elever i spesialundervisning. På samme måte er en svært lav andel rektorer svært enig. Det vil si at rektorene i hovedsak har plassert svaret sitt i en av de tre midtkategoriene. Blant byene er det Kristiansand som skiller seg mest ut med en forholdsvis høy andel som er enig i at finansieringsmodellen begrenser antall elever i spesialundervisning. Omtrent halvparten av Kristiansandrektorene svarer dette. Som vi har sett har Kristiansand nylig gjennomført en ganske stor endring i finansieringsmodellen, hvor noe av begrunnelsen for endringen var den sterke økningen i andel enkeltvedtak. Vi vet også at kommunen har redusert andel enkeltvedtak etter modellendringen. Svarene i figur 4.6 er konsistente med denne utviklingen. I de andre byene er andelen rektorer som er enige i at finansieringsmodellen begrenser antall elever i spesialundervisning mellom 25 % og 35 %. Gruppen av rektorer som svarer «verken eller» er stor i alle byer. Vår tolkning av rektorenes svar tar utgangspunkt i at innføring av rammefinansiering ikke påvirker etterspørselen etter spesialundervisning fra lærere og foreldre, men medfører at enkeltvedtak må finansieres ved å kutte i annen skoleintern ressursbruk. For noen skoleledere kan denne situasjonen oppfattes som ubehagelig fordi diskusjonene med enkeltlærere kan bli «tøffere», mens andre kan oppfatte at dette åpner muligheter for å dra i gang innovasjon i ordinær undervisning. Svarene på spørsmålet ovenfor er konsistent med at noen rektorer fokuserer på at etterspørselen etter spesialundervisning er

uendret, mens andre fokuserer på at situasjonen gir rektor mulighet til å begrunne behovet for innovasjon i ordinær undervisning.

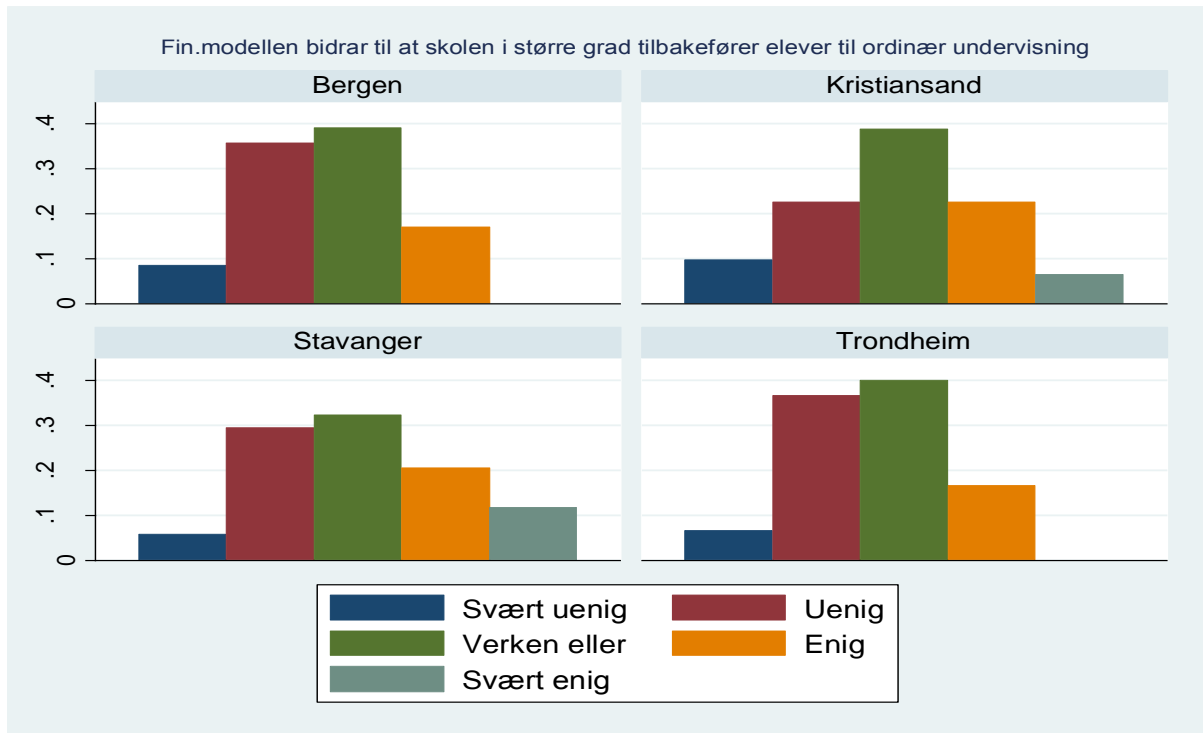
Vi har spurt rektorene om finansieringssystemet oppmuntrer til å jobbe ekstra med å forbedre kvaliteten i ordinær undervisning. Figur 4.7 gir svarfordelingen. Grovt sett er omtrent halvparten av rektorene enige eller svært enige i at finansieringssystemet har denne virkningen – med noe større andeler i Kristiansand og Stavanger enn i de to andre byene. I tre av byene er andelen rektorer som er uenige i påstanden under 20 %. Unntaket er Stavanger hvor rundt 25 % er uenige. Svarfordelingen på dette spørsmålet er langt på vei konsistent med tolkningen vi ga ovenfor – at rammefinansieringen gir insentiver til å arbeide med kvaliteten i ordinær undervisning. At en femtedel av rektorene er uenige kan kanskje reflektere at forsterket ressurskamp innad i skolene i noen grad bidrar negativt til arbeidsmiljøet på skolene.



**Figur 4.7: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Kommunens fordeling av ressurser bidrar til at skolen jobber ekstra med å bedre kvaliteten på ordinær undervisning**

Det kan også tenkes at rammefinansiering bidrar til å redusere omfanget av spesialundervisning ved at rektorer responderer med å tilbakeføre flere spesialundervisningselever til ordinær undervisning. Figur 4.8 viser hvordan rektorene vurderer denne effekten. Rundt en femtedel av rektorene mener at finansieringssystemet oppmuntrer til tilbakeføring, med noe større andel i Kristiansand og Stavanger og noe mindre andel i Bergen og Trondheim. De to sistnevnte byene har de største andelene av rektorer som er uenige, i overkant av 40 %.

Forskjellen i svarfordelingene på de to siste spørsmålene er interessant. Forsøksvis kan responsen tolkes som at rektorene mener at det på marginen er mer å hente på å forbedre ordinær undervisning enn på å forbedre spesialundervisningen. Eller at det er vanskeligere å oppnå de nødvendige forbedringene i spesialundervisningen enn i den ordinære undervisningen.

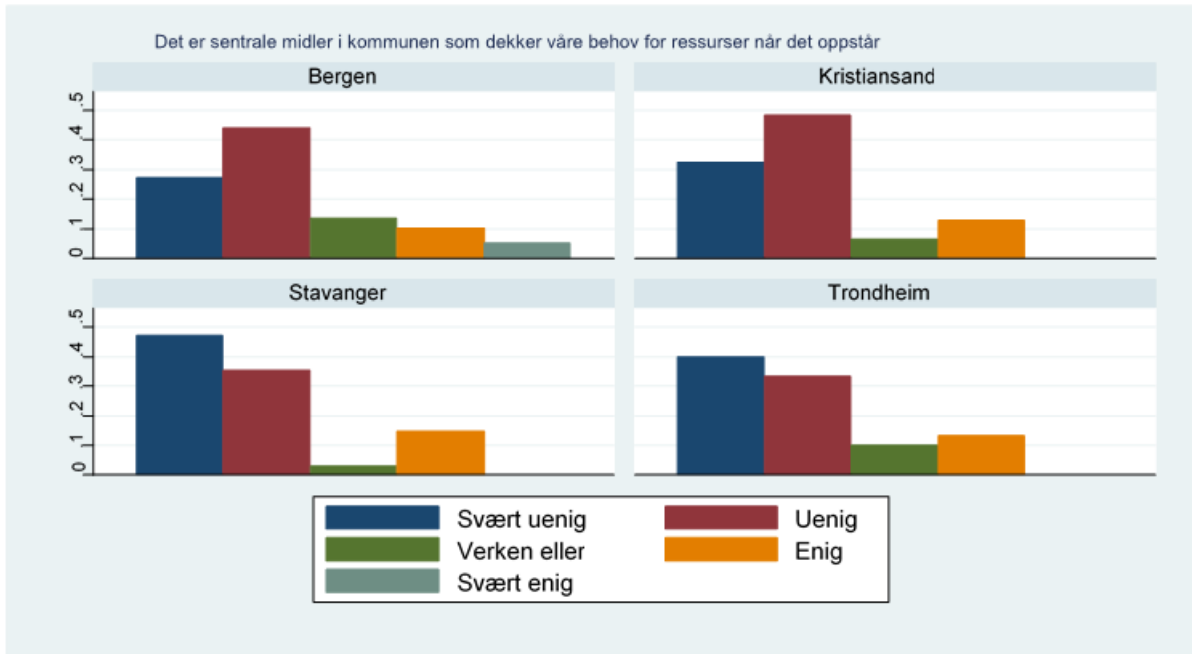


**Figur 4.8: Kommunens finansieringsmodell bidrar til at skolen i større grad tilbakefører elever med spesialundervisning til ordinær undervisning**

Til slutt i denne presentasjonen av resultater fra spørreundersøkelsen ser vi på rektorenes vurderinger av mulighetene til å oppnå tilleggsfinansiering. I alle fire byer er det åpning for at elever med store behov finansieres utenfor skolens ramme, men sentrale midler finnes i ulik grad og har over tid blitt mindre og mindre omfattende. I spørreundersøkelsen har vi spurt rektorene om det er sentrale midler i kommunen som dekker deres behov for ressurser når det oppstår. I alle byene er det mellom 70 % og 80 % av rektorene som er uenig eller svært uenig i påstanden om at sentrale midler er tilgjengelig. Trondheim og Stavanger har en høyere andel som er svært uenig enn uenig. Dette kan ha flere årsaker. Den kanskje mest nærliggende forklaringen er at kommunene over tid har forsøkt å redusere omfanget av denne type tildelinger, og slik sett plassert mer risiko hos skolelederne. Denne tolkningen understøttes av at Stavanger har den høyeste andelen med svært uenig - som er en rimelig respons gitt den nylig gjennomførte endringen i Stavanger hvor flere elevkategorier ble fjernet fra listen over tilskuddsberettigede elever. I Bergen er det noen rektorer som er svært enige i påstanden. Man har her en skjønnsmiddelordning uten klare kategorier slik som i Trondheim og Stavanger. Det



er imidlertid en klar beskrivelse av hva som kreves for å få midler. Midlene fordeles til så godt som samtlige skoler etter saksbehandling. Noen av rektorene er godt tilfreds med denne ordningen.



**Figur 4.9: Fra spørreundersøkelsen: Påstand: Det er sentrale midler i kommunen som dekker våre behov for spesialundervisning når det oppstår**

#### 4.5 Mer om levekårstildelingen

Vi har sett at storbyene benytter ulike grunnlag for levekårstildelingen: Bergen og Stavanger har etablert en sosioøkonomisk indeks basert på et stort antall indikatorer, men fra ulike kilder. Kristiansand og Trondheim tildeler ressurser etter tre objektive kriterier. Kriteriene er imidlertid ikke identisk. I alle byene inngår imidlertid utdanningsnivå (noe ulikt vektet) i den sosioøkonomiske indeksen.

Her presenterer vi en analyse med formål å belyse likheter og forskjeller i virkningene av byenes levekårstildelingen. Vi utnytter data om *elevsammensetningen ved skolene* for perioden 2007-2011. Vi antar at kjennetegn ved elevsammensetningen ikke endres (vesentlig) mellom 2011 og 2015 og benytter elevsammensetningen i 2011 som en tilnærming til elevsammensetningen i 2015. Vi har analysert dette ved å gjennomføre en analyse av sammenhengen mellom elevsammensetningen i 2011 og endringen i budsjettildelingen fram mot 2015. Elevsammensetningen bidrar ikke til å forklare endret tildeling, og følgelig er vi i stand til å undersøke sammenhengen mellom budsjettildeling per elev og kjennetegn ved elevene. Vi diskuterer imidlertid forskjellene i lys av de endringene vi vet kommunene har gjennomført.

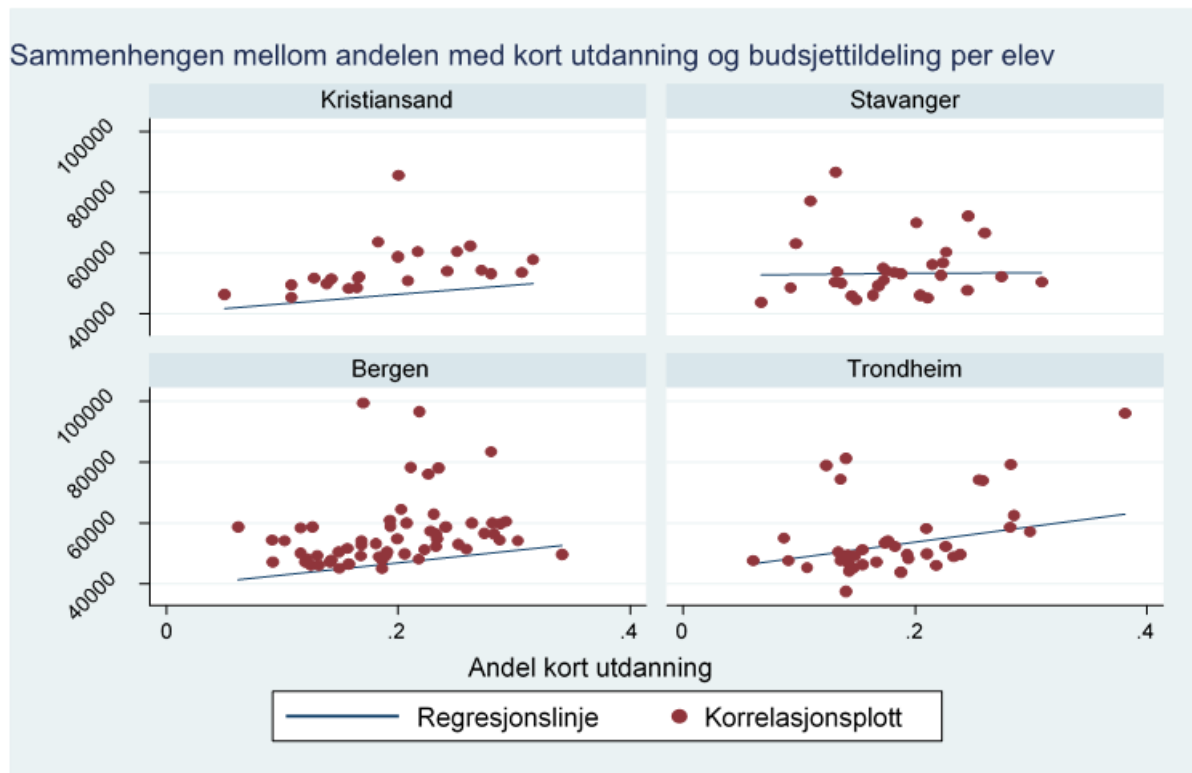
Det er ikke helt «rett fram» å gjøre en slik analyse. Den største utfordringen er at variasjonen i budsjettildeling per elev reflekterer andre faktorer enn sosioøkonomisk sammensetning av elevgruppen. Viktigst i så måte er at smådriftsulemper kompenseres i budsjettet, slik at små skoler har større budsjett per elev enn store skoler. Dersom sosioøkonomisk sammensetning i store skoler er systematisk forskjellig fra sosioøkonomisk sammensetning i små skoler, vil vi kunne komme til feilaktige konklusjoner med mindre vi kontrollerer for skolestørrelse i analysene.

I appendiks gjengir vi regresjonsanalyser der vi har kontrollert for skolestørrelse, og der vi har lagt inn en rekke kjennetegn ved elevgruppen i skolene. Disse analysene er ikke uproblematiske - spesielt fordi flere sosioøkonomiske kjennetegn korrelerer sterkt og antall observasjoner per by er få. Her presenterer vi derfor en enklere tilnærming der vi for hver by ser på hvordan budsjettildelingen varierer med enkeltfaktorer som foreldres utdanningsnivå og foreldres inntektsnivå. I hver figur presenteres et enkelt korrelasjonsplott (mellom budsjettildeling per elev og den aktuelle sosioøkonomiske variabelen) sammen med en regresjonslinje. I denne linjen har vi kontrollert for skolestørrelse (skolestørrelsen målt ved elevtall på skolen er lagt inn invers for å ta hensyn til at smådriftskompensasjonen avtar raskt med økende skolestørrelse), slik at sammenhengen mellom tildeling og den enkelte faktor ikke drives av den bakenforliggende faktoren skolestørrelse.

I figur 4.10 ser vi at regresjonslinjen - med kontroll for invers skolestørrelse - viser noenlunde samme sammenheng som de rene korrelasjonsplottene, men regresjonslinjene har gjennomgående en noe svakere helning enn hva linjer tilpasset korrelasjonsplottet ville ha hatt. Det vil si at noe av den enkle korrelasjonen mellom andelen med lav utdanning og budsjettildeling per elev kan forklares ut fra ulik skolestørrelse.

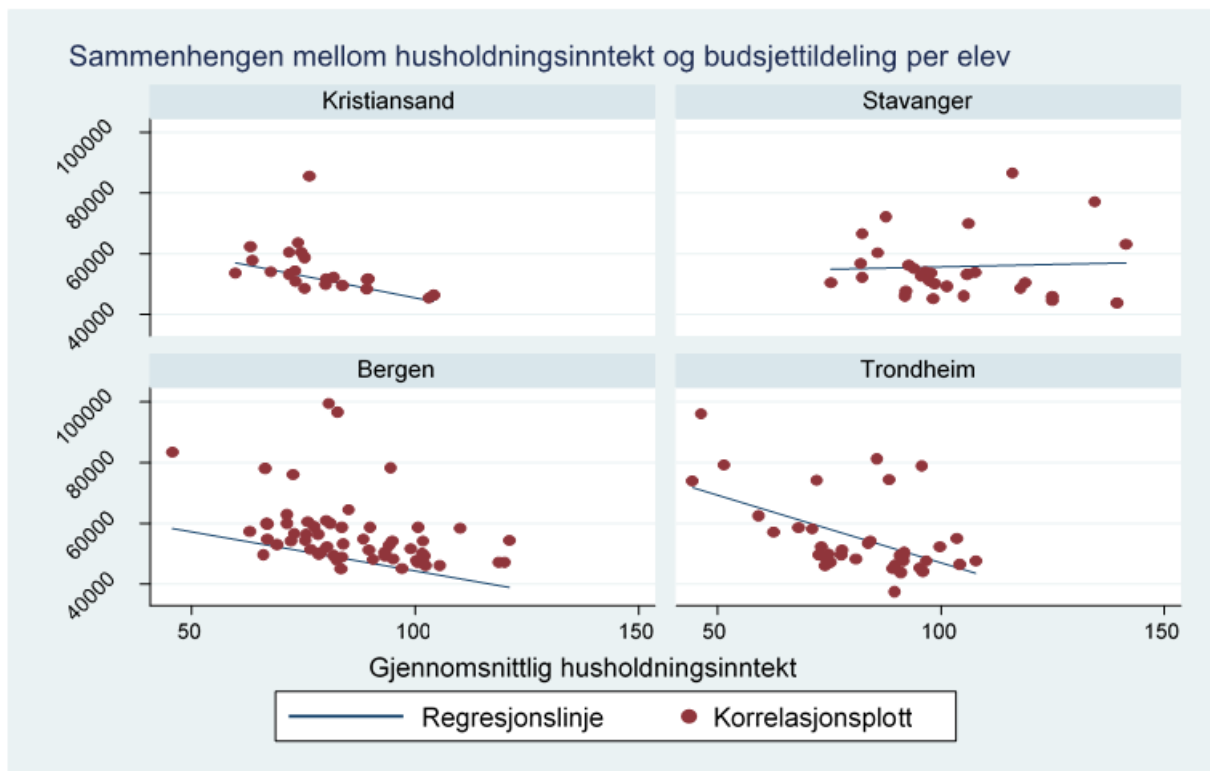
I Bergen, Kristiansand og Trondheim kompenseres skoler med lavt utdanningsnivå i foreldregruppen. Kompensasjonsgraden er nokså lik blant de tre, men Trondheim synes å kompensere mest. Stavanger skiller seg ut ved at det synes ikke å være noen sammenheng mellom andel elever som har foreldre med kort utdanning og budsjettildeling per elev. En årsak til dette kan være at Stavanger benytter 18 faktorer i skolens levekårsindeks, og at en sammenheng med en av disse er vanskelig å identifisere. Bergen har imidlertid også mange indikatorer, men kommer ut annerledes. Vi vet ikke hvorfor Stavangermodellen gir dette resultatet, men en hypotese er at det er innbyrdes korrelasjoner mellom de inkluderte faktorene som bidrar til at utdanning får liten vekt. For eksempel kan en tenke seg at mange relativt lavt utdannede i Stavanger har høy inntekt, og at høy inntekt motvirker kompensasjon som alt annet

likt ville ha tilfalt skoler med lavt utdanningsnivå. Som vi skal se er også forskjellene i sosioøkonomisk bakgrunn mindre i Stavanger enn i de andre byene, slik at behovet for kompensasjon av enkeltskoler kan være mindre.



**Figur 4.10: Sammenhengen mellom andel foreldre med kort utdanning og budsjettildeling per elev. Korrelasjonsplott og regresjonslinje**

I utgangspunktet forventer vi å finne en negativ sammenheng mellom budsjettildeling per elev og husholdningsinntekt. Som vi ser av figuren er dette tilfelle for Bergen, Kristiansand og Trondheim (i Kristiansand inngår ikke husholdningsinntekt eksplisitt i modellen, men den positive korrelasjonen mellom utdanningsnivå og inntekt gir sammenhengen i figur 4.11). I Stavanger ser vi ingen slik sammenheng. Dette er konsistent med hva vi fant for utdanningsnivå og budsjettildeling. I figur 4.11 merker vi oss imidlertid at Stavanger avviker fra de tre andre byene ved at ingen skoler har lav gjennomsnittlig husholdningsinntekt. Dersom vi tenker oss at vi fjerner alle skoler i de tre andre byene som har lavere husholdningsinntekt enn laveste husholdningsinntekt i Stavanger, er det heller ikke opplagt at vi har en negativ sammenheng mellom inntekt og budsjett i disse byene.



**Figur 4.11: Sammenhengen mellom gjennomsnittlig husholdningsinntekt ved skolen og budsjettildeling per elev. Korrelasjonsplott og regresjonsanalyser**

Dersom tolkningene av de to siste figurene er riktig – at skoler med lavt utdanningsnivå ikke kompenseres for denne potensielle ulempen fordi inntektsnivået blant lavt utdannede kanskje er høyere enn blant mange høyt utdannede – åpner det for en interessant diskusjon om hva som er de mest relevante sosioøkonomiske faktorene å kompensere for. Denne diskusjonen - som vi ikke bidrar ytterligere til i denne rapporten – er mer relevant i Stavanger enn i de tre andre byene.

Vi har også i sett på hvordan budsjettildeling per elev fordeles etter andre standard sosioøkonomiske indikatorer i appendiks mellom andelen intakte familier, andel innvandrere og budsjettildeling. Stavanger skiller seg ut på samme måte i denne figuren.

### Modellens virkning – et eksempel

En alternativ måte å illustrere forskjeller mellom finansieringsmodellene i de fire byene er å se hvordan like skoler i like omgivelser kommer ut i de fire modellene. Dette er en vanskelig sammenligning og vi må gjøre grove forenklinger for å få dette til. Vi tar utgangspunkt i levekårstildelingen og antar to barneskoler på 350 elever, jevnt fordelt over alle trinnene, det vil si 50 elever per trinn. Skolene skiller seg fra hverandre ved at den ene skolen scorer best på levekår ved hjelp av kommunens egne beregninger, mens den andre skolen scorer dårligst på

levekår i hver by. Hvordan virker modellen ulikt for hver av byene? Hvordan er forskjellen i tildeling mellom skolen som scorer best og den som scorer dårligst på levekår?

Disse skolene er fiktive skoler. Dette betyr at skolene ikke finnes i dag. Dersom vi kaller skolene for skole A og skole B, er skolene som følger:

- Skole A er skolen med best levekår etter byens egen levekårsinndeling. Dette vil ofte være skoler som har foreldre med høyest utdanning, færrest alenemødre, minst innvandring osv. Denne skolen er oppskalert eller nedskalert til å ha 350 elever. Dette betyr at tildelingen etter levekår er justert til å være for en skole på 350 elever. Om skolen blir tildelt etter antall elever med levekårsutfordringer for eksempel ved en skole på 200, vil vi justere dette til å bli en skole på 350 elever. Man antar da at skolen ville hatt samme andel av levekårsutfordringene når den har 350 elever som om den har 200 elever. Dette er en rimelig antagelse.
- Skole B er skolen med dårligst levekår etter byens egen levekårsinndeling. Dette vil ofte være skoler som har foreldre med lavest utdanning, flest alenemødre, mest innvandring osv. Tildelingen er oppjustert eller nedjustert på samme måte som ovenfor.

Man vil derfor ikke kjenne igjen skolene i dag, men elevsammensetningen eller levekårs-sammensetningen er den samme i gjennomsnitt, men kun justert etter størrelse. For en skole på 200 elever med dårlig levekår er tildelingen dermed vesentlig lavere enn for den fiktive skolen på 350 elever med samme levekårsutfordringer. Sammenligningen gir den tildelingen om den samme skolen hadde hatt 350 elever. Det er heller ikke lik sammensetning på tvers av byene. Skolen i Trondheim med dårligst levekår har større utfordringer enn skolen i Stavanger med dårligst levekår. Om en skole på 200 elever med store levekårsutfordringer hadde hatt 350 elever i stedet ville dette gjort noe med den samlede fordelingen av levekårs-potten, både på grunn av at elevene tas fra andre skoler og at om det kommer til nye elever utenfra, vil dette påvirke den relative fordelingen mellom skolene.

Vi har imidlertid ikke data for å gjøre sammenligningen bedre, men denne enkle sammenligningen vil likevel gi oss god informasjon om hvordan finansieringsmodellene skiller tildelingen til skolene basert på levekårsressursen.

## Kristiansand

Kristiansand har to ulike levekårstildelinger. En som fordeler levekår etter antall elever på skolen og en som skiller på trinn. Den første tildelingen vil forskjellsbehandle skolene som følger.

$$\text{Skole B: } 350 * 0,41 * 1749 = 250\ 000$$

$$\text{Skole A} = 350 * 3,29 * 1749 = 2\ 013\ 000$$

Forskjellen mellom skolene basert på den første levekårstildelingen er på i underkant av 1,8 millioner kroner, mellom 2 og 3. De aller fleste skolene har imidlertid en indeksverdi mellom 0,5 og 1,6, så forskjellen er ikke så stor mellom de fleste skolene.

I tillegg fordeles deler av en annen ressurs sosioøkonomisk etter noenlunde samme formel. Men satsene er ulike mellom trinnene. Potten er på 15 millioner kroner. Disse fordeles også etter sosioøkonomiske kriterier. Satsene er for små-, mellom- og ungdomstrinn henholdsvis 756, 1261 og 2419 kroner. Dersom man for eksempel sammenligner de samme skolene som ovenfor (kun barnetrinn) er beregningen som følger:

$$\text{Skole A: } (200 * 0,41 * 756) + (150 * 0,41 * 1261) = 140\ 000$$

$$\text{Skole B} = (200 * 3,29 * 756) + (150 * 3,29 * 1261) = 1\ 120\ 000$$

Den samlede forskjellen mellom to barneskoler på 350 elever i hver sin ytterkant av den sosioøkonomiske skalaen er dermed på 2,7 millioner kroner til sammen for begge tildelingene. Det er ganske mange skoler i nedre del av fordelingen, mens det er få i den øvre delen av fordelingen. For 2015 var den skolen med tredje høyest faktor på 1,91. Denne skolen ville fått en samlet tildeling gjennom levekårsfaktoren på omtrent 1,8 millioner kroner. Da er forskjellen mot skolene som får minst på omtrent 1,4 millioner kroner.

## Trondheim

I Trondheim fordeles levekårsressursene etter skolens andel av «levokårsutfordringene» i kommunen. Dette vanskeliggjør sammenligningen noe. Andelen av levekårsressursene avhenger i stor grad av hvor mange elever du har.

Måten vi løser dette på er å nedskalere og oppskalere andelen levekår til 350 elever på hver skole i forhold til det elevtallet vi har. På denne måten antar vi at om skolen hadde vært på 350 elever hadde andelen med utfordrende levekår på skolen vært det samme som i dag. Den skolen

med høyest andel kommer da ut med 0,085 og den med minst kommer ut med 0,009. Dette er alle rene barneskoler. Vi antar lik lønn på begge skoler. Det er to levekårstildelinger. Begge fordeles 75 % etter levekår og 25 % etter elevtall. Den ene er øremerket 1.-4. trinn.

Tildelingen vil være som følger:

#### **Skole A:**

(Levekår alle 75 %\*0,01) + (levékår1-4 75 %\*0,008) + flat tildeling alle + flat tildeling 1-4=  
**1 206 929**

#### **Skole B:**

(Levekår alle 75 %\*0,091) + (levékår1-4 75 %\*0,064) + flat tildeling alle + flat tildeling 1-4=  
**6 606 088**

Forskjellen i tildeling blir derfor på omtrent i overkant av 5,4 millioner kroner for to like store skoler på 350 elever, men i to ulike deler av fordelingen etter likeverd. Om den skolen med tredje verste levekår hadde hatt 350 elever og samme elevsammensetning ville den blitt tildelt i overkant av 5,3 millioner kroner i levekårsmidler. Forskjellen mot skolene som får minst ville da vært på i overkant av 4 millioner kroner. Skolene som i dag har dårligst levekår er noe mindre enn 350 elever slik at de i dag har tildeling på omtrent 4 millioner, mens de som fikk minst fikk omtrent 0,5 millioner kroner.

#### **Stavanger**

I Stavanger fordeler de, som diskutert tidligere, levekår etter en samlet indeks med 18 faktorer. Forskjellen mellom de to fiktive skolene vil være som følger:

Levekårsressursen i Stavanger fordeles etter følgende formel:

$$\text{Skolefaktor} = \text{Levekårsverdi} * \frac{\text{Elever ved skolen}}{\text{Elever i kommunen}}$$

$$\text{Tildeling} = \frac{\text{Skolefaktor}}{\text{Sum skolefaktorer i kommunen}} * \text{Totalt antall levekårstimer}$$

For skole A, som har en levekårsverdi på 13,6 vil tildelingen bli på 36,8 lærertimer i uken. For skole B, som har en levekårsverdi på 47 vil tildelingen bli 127,3 lærertimer. Forskjellen vil være på 90,5 lærertimer, omtrent 3,5 lærerårsverk. Målt i kroner tilsvarer dette 2,3 millioner kroner. Forskjellen mot skolen som er rangert som nummer 3 (levékårsverdi på 43,6) over dårlige levekår vil være på omtrent 2 millioner kroner. Skolen med best levekår skiller seg veldig ut i

Stavanger. Sammenligner vi med nummer to på listen vil forskjellen mot skolen med dårligst levekår være på nesten 1,7 millioner kroner.

### **Bergen**

I Bergen får 45 av 87 skoler levekårstildeling neste år. Det vil si at en barneskole på 350 elever i vårt eksempel som er i et område med gode levekår, får ingen midler gjennom levekårsressursen. En skole med dårlige levekår vil få maksimalt 50 uketimer, noe som utgjør 1 250 000 kroner. Forskjellen for Bergen er derfor på 1 250 000 kroner mellom ytterkantene. Det er imidlertid verdt å nevne at dersom man rangerer skolene etter levekår, vil en skole på 350 elever med verst levekår få samme tildeling som skolen rangert som nummer 45 etter levekår om antallet elever er likt og elevfordelingen på 1.-4. trinn er likt. Skolen som er rangert som nr. 46 vil ikke få noen tildeling.

### **Oppsummering**

Alle de fire kommunene forskjellsbehandler skolene ved levekårsressursen i budsjettildelingen. Forskjellsbehandlingen er mest tydelig i Trondheim. Dette stemmer godt overens med resultatene i regresjonsanalysen, og det stemmer godt overens med inntrykket fra intervjuene i Trondheim. Rektorer med stor levekårsressurs vurderer tildelingen som generøs – og som meget viktig for å gi et godt tilbud til en krevende elevgruppe. Eksemplet viser at Bergen forskjellsbehandler minst, noe som ikke korresponderer like godt med regresjonsanalysene. Andre deler av den samlede tildelingen gjør at vi likevel ser forskjeller i Bergen. Selv om Stavanger har styrket sin levekårstildeling til nesten 6,9 %, er ikke forskjellene mellom skolene så store og ikke i nærheten av forskjellene i Trondheim. Selv når vi tar bort ytterkantene, det vil si skolene med mest ulike levekårsforutsetninger, forskjellsbehandler Trondheim skolene i størst grad. Forskjellen er imidlertid en del mindre.

Styrken med en slik sammenligning er at vi bruker byenes egen rangering og sammenligner to skoler som er like store og likt rangert på tvers av byene. En klar svakhet er imidlertid at forskjellene i levekår er ulike mellom byene. Dette ser vi fra korrelasjons- og regresjonsplottene tidligere i dette kapitlet. Forskjellene mellom skolene ser ut til å være størst i Trondheim og minst i Stavanger. Det er også en del forskjeller i Bergen, men noe mindre i Kristiansand. Nedenfor presenterer vi en tabell med gjennomsnitt og standardavvik for de ulike variablene for familiebakgrunn. Standardavviket sier noe om variasjonen mellom skoler, som kan bidra til å forklare om større forskjeller gjør levekårsjusteringen annerledes i noen byer.



Sett bort fra inntekt, er variasjonen mellom skolene med tanke på utdanning, innvandring og andelen gifte/samboende, minst i Stavanger. Sammenlignet med Trondheim er forskjellen stor. Dette indikerer at behovet for en omfattende levekårsjustering er større i Trondheim enn i Stavanger. Sammenlignet med Kristiansand og Bergen er ikke disse like forskjellig fra Trondheim. Det vil si at noe av forskjellen i levekårsjustering kan forklares ut fra større forskjeller i Trondheim, men selv om vi tar dette i betraktning forskjellsbehandler Trondheim skolene sine i større grad enn de andre byene. Lavere forskjellsbehandling i Stavanger er naturlig siden forskjellene er små. Forskjellene i inntekt er imidlertid store, men dette har i stor grad med næringsstruktur å gjøre.

**Tabell 4.3: Deskriptiv statistikk over familiebakgrunnsvariabler i de fire byene – på skolenivå**

	Stavanger	Kristiansand	Bergen	Trondheim
<i>Utdanning – snitt</i>	9,57	9,39	9,46	9,69
<i>Utdanning – st.avvik</i>	0,89	0,81	1,05	1,07
<i>Inntekt – snitt</i>	1027,8	782,1	846,8	814,4
<i>Inntekt – st.avvik</i>	170,7	112,6	150,8	151,9
<i>Andel gifte/samboende – snitt</i>	0,7	0,71	0,61	0,56
<i>Andel gifte/samboende – st.avvik</i>	0,057	0,086	0,089	0,076
<i>Andel innvandrere – snitt</i>	0,108	0,104	0,081	0,08
<i>Andel innvandrere – st.avvik</i>	0,063	0,101	0,083	0,103

#### 4.6 Elever med svært omfattende behov

For elevene med de største behovene fordeles ressursene basert på saksbehandling etter bestemte kriterier. Nedenfor rapporterer vi resultater fra beregninger av hvor store disse ressursene er, og hvor mange elever som får slike ressurser. Tallene er tatt fra skoleåret 2015/16.

**Trondheim:** 77,6 millioner kroner til nærskolene. 5,4 % av totalt budsjett til undervisning. Antall elever totalt som får tilskudd i ordinær skole: 300 elever, omtrent 1,5 % av alle elever.

**Bergen:** 94 millioner kroner. 3,5 % av totalt skolebudsjett.

Antall elever totalt som får tilskudd i ordinær skole: 350-400 elever, omtrent 1,2 % av alle elever.

**Kristiansand:** 12 millioner kroner. 1,7 % av totalt budsjett.

Antall elever totalt som får tilskudd i ordinær skole: 62, omtrent 0,5 % av alle elever.

**Stavanger:** 50 millioner kroner. 2,7 % av budsjettet. 340 elever i ordinær skole, 2,2 % av alle elever, inkludert elever i kategorier som er strøket, men som får ressurser i en overgangsordning. Etter ny modell blir antallet vesentlig lavere. I inneværende skoleår er 25 elever i ordinær skole.

Omfanget av slike ressurser – målt som andel av totalbudsjett - er størst i Bergen og Trondheim. I Stavanger er disse ressursene i hovedsak til byomfattende tiltak. Omtrent 200 elever er i byomfattende tiltak. Til ordinær skole fordeles nesten 50 millioner kroner. Dette er i en overgangsperiode i forbindelse med omgjøring av finansieringsmodellen. I 2017 vil overgangsperioden være over og denne delen av ressurstildelingen vil kun omfatte elever på kategori 1a og 1b. Her er det i dag 25 elever i ordinær skole. I Trondheim er det noen deler som fordeles til nærskoler og noen til byomfattende tiltak. Skolene får midler for hver elev på samme måte som ordinære skoler. 300 av 400 elever med slike midler er imidlertid på nærskolen. I Bergen og Kristiansand er denne potten av ressurser eksklusivt til nærskoler, mens de byomfattende tiltakene får tildeling etter eget budsjett.

#### **4.7 Oppsummering skoleeiers rolle**

Dette kapitlet har i hovedsak handlet om finansieringsmodeller, men vi har også sett kort på kommunal organisering og skoleeiers målsettinger. Vi starter med å oppsummere de to sistnevnte temaene.

Byene har noe ulik organisering. Bergen avviker mest fra de andre ved å ha byparlamentarisme. De tre andre byene er organisert etter formannskapsmodellen. Trondheim kommune har kanskje den tydeligste målsettingen om at mer skal løses i det ordinære. Dette er også godt formidlet ut i skolene. Også i Bergen og Stavanger finner vi en del målsettinger i planer og dokumenter. I Stavanger er tidlig innsats prioritert på politisk hold. Kristiansand har en tydelig målsetting om å redusere undervisningstiltak utenfor det ordinære og styrke ordinær undervisning. Som i Trondheim, oppfatter skoleledere i Kristiansand de politiske målsettingene som tydelige. Stavanger kommune skiller seg ut med at tidlig innsats i stor grad forstås som å sette inn

spesialundervisning tidlig i utdanningsløpet, mens man i de andre byene i større grad har en forståelse av tidlig innsats som å styrke ordinær undervisning, for nettopp å unngå spesialundervisning.

Størstedelen av finansieringsmodellene til de fire byene bygger på samme tanke. Man har en grunnressurs, en elevtildeling, levekårstildeling, tildeling til elever med svært omfattende behov og andre tildelinger. Det er ganske små forskjeller i grunnressursen og elevtildelingen og tankegangen er lik rundt dette. De største forskjellene ligger i hvordan levekårsressursen er utformet og hvordan frie midler til elever med svært omfattende behov er utformet.

Levekårsressursen er av ulik størrelse i de fire byene og de forskjellsbehandler skolene ulikt. Vi har sett at vi i størst grad ser forskjeller i Trondheim hvor to like store skoler med ulike levekår får ganske ulik ressurstildeling. Denne forskjellen fremstår som minst i Bergen. Her blir de 45 skolene med dårligst levekår behandlet likt og tildelingen varierer kun med elevtall. Resten av skolene får ikke levekårstildeling. I Stavanger har levekårstildelingen blitt styrket betraktelig og er nå størst som andel av totalt budsjett, men den forskjellsbehandler ikke skolene i nærheten så mye som for eksempel i Trondheim, og også mindre enn i Kristiansand. Regresjonsanalyser mellom kjennetegn ved elevgrunnet ved skolene og budsjettildeling viser også at skolene i Trondheim i størst grad blir kompensert for svakere elevgrunnlag, mens skolene i Stavanger i liten grad blir kompensert.

Ressursene til elever med svært omfattende behov varierer også en del mellom byene. Bergen og Trondheim har den mest omfattende tildeling til nærskolene. I Stavanger er denne tildelingen redusert ganske mye de siste årene. Flere kategorier er fjernet, samtidig som levekårsressursen er styrket. Her har imidlertid den største andelen av elevene hatt slike ressurser. Man er fortsatt i en prosess rundt implementering av dette, så vi ser ikke den fulle virkningen av denne endringen enda.

## **5. PPT og andre kompetansemiljø**

PP-tjenesten er kommunens sakkyndige organ. Dette skal være en tjeneste som skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for barn med særlige behov. Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

PPTs kompetanse, organisering og posisjon i den kommunale organisasjonen varierer mellom byene. Det er også variasjon over tid: Flere av byene har nylig gjennomført organisasjonsendringer som direkte eller indirekte berører PPT. Her ser vi på hvordan PPT jobber opp mot skolene, hvordan andre kommunale enheter jobber opp mot skolene, på grenseoppgangen mellom PPT og disse andre enhetene, og vi redegjør for endringer i organisering. Avslutningsvis rapporterer vi hvordan rektorene vurderer PPT. GSI gir oss informasjon om kompetanse i PPT. Store endringer i rapporteringer fra år til år og ulikheter i rapportering mellom kommunene gjør at sammenligninger her blir misvisende. Derfor inkluderes ikke dette i rapporten.

### **5.1 Organiseringen av PPT**

I denne delen skal vi se på hvordan PPT er organisert i hver av byene.

#### **Trondheim**

Fra organisasjonskartet i Trondheim kommune fremgår det at PPT i Trondheim ligger under barne- og familietjenesten sammen med blant annet barnevern og helsestasjon. Leder av barne- og familietjenesten er dermed på linje med rektorene i organisasjonen og rapporterer til kommunaldirektøren for oppvekst. Det vil derfor være leder av barne- og familietjenesten som kommunaldirektøren organisasjonsmessig forholder seg til. Barne- og familietjenesten er organisert i fire bydeler, med hver sin PPT-enhet. For hver PPT-enhet har man en fagleder. Disse faglederne møtes jevnlig, men bortsett fra dette er det ikke formalisert samordning mellom fagenhetene.

Innad i PPT ble det gjennomført en endring i 2014. Før 2014 var PPT delt i en forvaltningsenhet og en tiltaksenhet. Tiltaksdelen av PP-tjenesten var ute i skolene, gjennomførte tiltak og drev veiledning, mens forvaltningsdelen skrev sakkyndige vurderinger og fulgte opp det juridiske. I 2014 ble delingen i to enheter opphevet, og nå er det i stor grad samme personell som er ute i skolene og som også skriver sakkyndige vurderinger. Hver bydel har nå en leder i stedet for to.

Denne omorganiseringen var etterspurt fra skolene i byen og det kom en politisk bestilling om en slik omorganisering: Det ble pekt på at PPT ikke var særlig effektiv. PPT selv er blandet i sin vurdering av endringen. Det er nå en større helhet i arbeidsoppgavene og man har flere personer og mer kompetanse å spille på. Den gamle forvaltningsdelen hadde for stor avstand til skolene. Samtidig hevdes det at fordelene med den gamle organiseringen var mer spesialisert kompetanse.

Etter omorganiseringen er det i praksis lagt mer myndighet på PPT-fagledere. PPT oppfatter den organisatoriske plasseringen - på nivået under rektor – som problematisk. Etter omorganiseringen og «tydeliggjøringen» av PPT, samarbeider man imidlertid nå i mye større grad med rektorene og er i praksis hevet et hakk i organisasjonen - selv om man formelt fortsatt er på nivå med avdelingsledere i organisasjonen. Den administrative ledelsen har også en strategi for å løfte PPT i organisasjonen, men innenfor rammen av den organiseringen man har i dag. PPT er løftet i handlingsplanen, hvor egne mål er konkretisert. PPT har hatt egne møter med direktøren.

Enkelte av skolene vi har intervjuet oppfatter i stor grad barne- og familietjenesten som en samlet enhet. BFT sitter i skolenes ressursteam og enkelte skoler hevder at de ser hele BFT under ett, og at de ikke oppfatter det som viktig å skille mellom de ulike underavdelingene. Andre skoler oppfatter organiseringen som uklar, og sier at de ikke alltid vet hvem innen BFT man skal snakke med. Dette kjenner PPT seg igjen i. BFT er et mer befestet begrep, mens PPT er mer uklart. Ansvarsfordelingen innad i BFT og oppdragsforståelsen er imidlertid tydeligere nå i ny organisering.

Oppsummert kan vi si om Trondheim kommune at PPT er organisert i fire bydeler. I hver av disse bydelene inngår de i en barne- og familietjeneste sammen med blant annet barnevern og helsestasjon. Barne- og familietjenesten er på linje med skoler og barnehager i organisasjonen, under kommunaldirektøren for oppvekst og utdanning.

### **Bergen kommune**

Bergen kommune har i 2015 vært gjennom en omfattende omorganisering og dette har hatt stor innvirkning på organiseringen av PP-tjenesten. Siden bydelsorganiseringen i hele den kommunale organisasjonen tidlig på 2000-tallet, har organiseringen av PPT vært bydelsvis. Bydelsenhetene har vært svært frittstående og tilbakemeldingen fra skolene var at PPT jobbet

ulikt i disse enhetene. Man observerte for eksempel stor variasjon i sakkyndig vurdering av spesialundervisning for ganske like diagnoser.

Omorganiseringen var todelt. For det første var det en samling fra åtte til fire PPT-enheter (Pedagogiske sentre, PPS) og i tillegg ble enhetene lagt under en felles ledelse under Seksjon for spesialundervisning i fagenhet for barnehage og skole. Lederen for seksjon for spesialundervisning har imidlertid svært få fullmakter slik at hver enkelt PPS-leder rapporterer til kommunaldirektøren eller til leder for seksjon for barnehage og skole i de tilfeller han opptrer på vegne av kommunaldirektøren. Under hver PPS ligger også pedagogiske fagsentre, som er spesialpedagoger og støttepedagoger som jobber ute i barnehager sammen med ekstraressursene som kommunene tildeler barnehagene. PPS er organisert under seksjon for spesialundervisning sammen med byomfattende tiltak for voksenopplæring, Bergen kompetansesenter for læringsmiljø og byomfattende tjeneste for syns- og audiopedagogikk. I tillegg ligger det en liten stab med kompetanse på spesialundervisning i denne enheten. Målsettingen med ny organisering er at man skal oppnå mer lik praksis. Som del av omorganiseringen fikk PPT-delen i PPS-enhetene egen leder. PPT-lederen inngår da i PPS sitt lederteam. PPS-lederne mener at siden barnehage og skole er samlet i samme enhet, sikrer dette god oppfølging gjennom hele løpet fra barnet starter i barnehage og ut skolen.

PPTs kontakt med skolene skjer ved at tjenesten har faste kontordager ute på skolene, og ved at PPT er inne i spesialpedagogisk team. Dette sikrer at ingen saker kommer til PPT uten at det har blitt drøftet med skolens kontaktperson på forhånd. Disse teamene er på vei inn i alle skoler, men ikke helt på plass ennå. PPT ønsker å være mer inne i satsingene i det ordinære og jobbe mer systemisk. PPT i Bergen kommer inn i enkeltsaker hvor mye av de ordinære satsingene er nytt for dem. Man mener den nye organiseringen kan bidra mye på dette området. Ved at man kan se helheten mellom det almennpedagogiske og spesialpedagogiske.

I Bergen har PPTs posisjon altså vært i endring. Dagens organisering er at PPT er organisert i fire pedagogiske sentre med spesialpedagoger og støttepedagoger for barnehage. PPT inngår her i lederteamet. Disse fire pedagogiske sentrene er underlagt seksjon for spesialpedagogisk tjeneste. Denne seksjonen ligger under fagavdeling for barnehage og skole sammen med seksjon for barnehage og seksjon for skole, som igjen er nivået under kommunaldirektøren.

## **Stavanger kommune**

I Stavanger kommune sitt organisasjonskart finner vi PPT under skolesjefen. Skolesjefen rapporterer til kommunaldirektør for levekår. Styringslinjen går derfor fra PPT og opp til kommunaldirektør via skolesjefen. PPT er på linje med alle rektorene i organisasjonen. Hele PP-tjenesten er samlet i en enhet som har ansvaret for alle skoler.

Både administrasjonen og skolene er entydige i intervjuer at PPT har en sterk posisjon. PPTs organisering som en samlet enhet er en bevisst organisering som har eksistert i mange år. Den administrative ledelsen understreker at PPT brukes mye som veiledere ut mot skolen og særlig mot lærerne. Det kjøres egne kurs for lærere. Man har for eksempel kurs for fagvansker, språkvansker, psykisk helse, sammensatte lærevansker og ASK (alternativ og supplerende kommunikasjon). Kursrekken er ment for lærere og andre som jobber med barn med bestemte behov og gis som korte seksjoner over flere dager.

PPT er ute og veileder på skolene, og på førhenvisningsnivået skal skolene henvise til PPT for veiledning. Her har man hatt en tre ukers frist for å få komme ut på skolene. PPT forsøker også å følge opp vedtakene ved at man har møter med skolene hvor man diskuterer progresjon for enkeltelever. PPT fremhever selv at dagens organisering gir gode muligheter for å holde seg med spisskompetanse. Dette bidrar til at tjenesten får en sterk posisjon ved skolene, og man får en troverdighet som man ellers ikke ville oppnådd. Rekrutteringsmessig har man få problemer.

PPT følger opp det politiske ansvaret om tidlig innsats i Stavanger. Dette er fulgt opp helt fra barnehagen. Barn har behov for ekstra oppfølging i noen få timer for å komme på andre elevers faglige og sosiale nivå. Dette er ikke mye spesialundervisning per elev, men ved å være tidlig ute mener man å unngå mye spesialundervisning senere i skoleløpet. GSI-analysen vi presenterte tidligere reflekterer opplagt denne tenkningen.

Når det gjelder nivået på spesialundervisning, har PPT en litt annen oppfatning enn andre deler av administrasjonen. Man mener flere elever har behov for noe tilrettelegging i form av spesialundervisning. Andelen elever med dette behovet er høyt, og man ønsker ikke å sette et tall på hvor mange som bør få slik undervisning.

PPT prøver å ha to kontaktpersoner ute på skolene, en innen pedagogikk og en innen psykologi eller lignende. Dette for å sikre at skolen har PPTs kompetanse tilgjengelig. PPT inngår i skolens spesialpedagogiske team med jevne møter på skolene.

## **Kristiansand kommune**

Også i Kristiansand er PPT organisert som en enhet, dvs. at enheten er fysisk samlet, men med organisering etter geografisk ansvar. Fra høsten 2014 er man tre geografiske oppvekstteam med ansvar fra 0-16. Tidligere hadde man fire geografiske skoleteam og et barnehageteam. Bakgrunnen for omorganiseringen er et ønske om en mer enhetlig tjeneste med en felles kultur. Flere tiltak skal bidra til dette: kompetansegrupper på tvers av teamene, felles møtearenaer og felles arbeidsplass. PPT ligger direkte under oppvekstdirektøren.

Man har utviklet et lavterskeltilbud ved skolene som er samarbeidsmøter med skole og ofte foreldre inntil tre ganger før det blir en eventuell henvisning. Det prøves ut tiltak og evalueres. På det tredje møtet besluttet det om man skal henviser til PPT. Ved enkelte saker *kan* PPT allerede på første møte beslutte at det bør sendes henvisning. I tillegg er PPT inne i teamene en gang per måned. Her har man faste avtaler på hver skole.

PPT er også inne i Familiens hus - sammen med barnevern, ABUP, helsestasjon, helsesøster og familiesentrene. Her kan skole og barnehage henvende seg ved behov. Målgruppen er elever som ikke er kjent hos PPT i utgangspunktet. Her møter lærere, og foreldre er alltid invitert. Noen ganger kan det være systemsaker, hvor de ulike etatene avklarer arbeidsdeling seg imellom.

Man har et mobilt team som ikke er organisert i PPT. Her føler man at det er avklarte ansvarsområder, og at det er kjent hvilke områder de opererer i. Det kan alltid finnes saker hvor ansvaret går over i hverandre. I systemsaker kommer ofte disse teamene inn.

Man har jevnlig samarbeidsmøter med ABUP hvor man diskuterer og drøfter saker på lavterskelnivå. Dette fungerer ifølge PPT svært godt. I organisasjonskartet ser vi at PPT er på linje med rektorene i organisasjonen sammen med andre støttefunksjoner. PPT møter i rektormøtene/ledermøter og tjenesten oppfatter at de er en viktig aktør på disse arenaene.

## **Organiseringen – oppsummert**

PPT skal arbeide individ- og systemrettet for å hjelpe unge som strever i skolen. Organiseringen skal tjene disse formålene. Det er mange dilemmaer involvert, og alle de fire byene arbeider kontinuerlig med å forbedre organiseringen av tjenesten. PPT kan tolkes på siden av styringslinjen, og det er ikke umiddelbart klart hvor tjenesten bør plasseres og organiseres. Trondheim – med en desentralisert tjeneste integrert i barne- og familietjenesten - og Stavanger



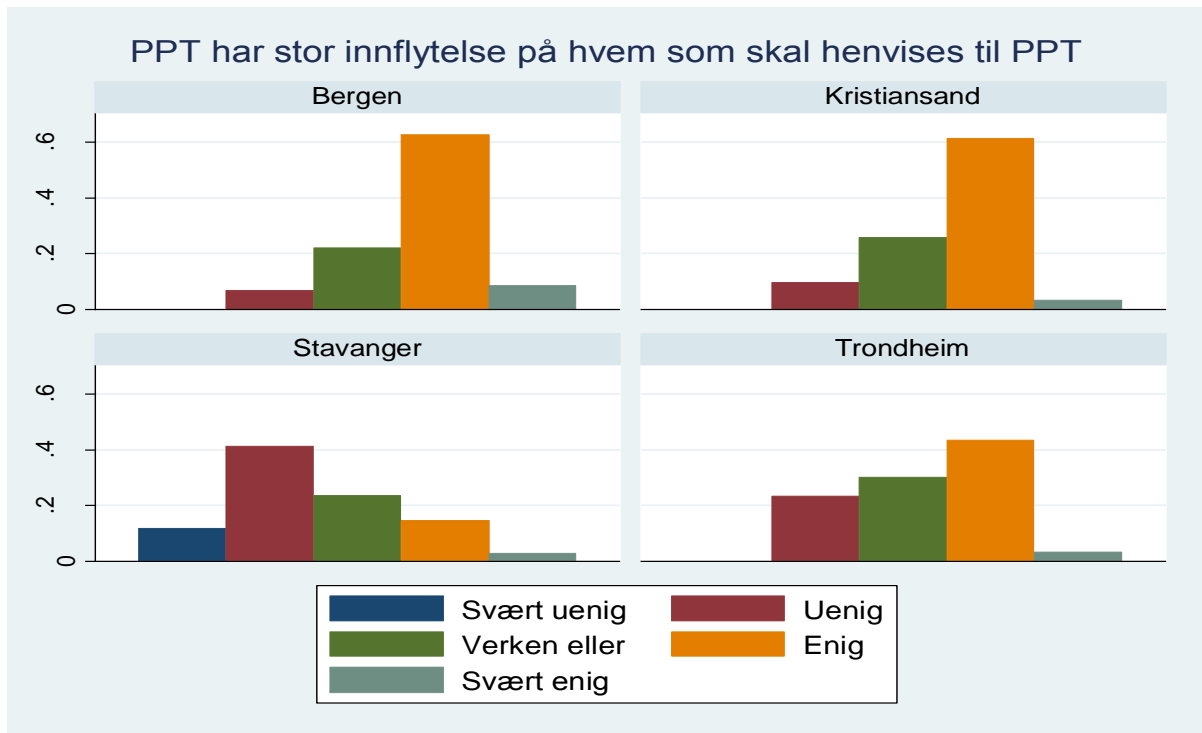
- med en «ren» og sentralisert PPT - utgjør ytterpunktene. Bergen og Kristiansand synes å være i bevegelse i retning av «Stavangermodellen».

I alle byene arbeides det med å komme ut av en situasjon der mye av PPTs ressurser benyttes til å skrive tilrådninger, og for lite ressurser brukes ute i skolene. Dette arbeidet har mange organisatoriske uttrykk, men felles for alle byene er at PPT i økende grad deltar i tverrfaglige team i skolene - der enkeltelever og mer systematiske temaer diskuteres. Både Stavanger og Kristiansand har tatt satsingen mot skolene videre: I Stavanger driver PPT aktiv bygging av lærerkompetanse, i Kristiansand er det opprettet flere arenaer, bl.a. for å nå foreldregrupper (Familiens hus).

## **5.2 Skoleledernes oppfatning av PPT**

I intervjuer med rektorene og i spørreskjemaer har vi spurt om inngangen til, og avslutningen av spesialundervisning. Sett i forhold til gruppene av elever vi definerte innledningsvis i denne rapporten, er det på langt nær sagt at alle elever i spesialundervisning har en målsetting om å tilbake til det ordinære. Blant de tre gruppene vi definerte etter omfang av behov, gjelder målsetting om eventuell avslutning eller nedskalering av vedtaket gruppe 3 av elevene og kanskje deler av gruppe 2. For de elevene med mest omfattende behov vil organisering innenfor rammen av spesialundervisning være mest aktuelt. For elevene i gruppe 3 vil imidlertid sentrale hypoteser være at inngangen influeres av kvaliteten i ordinær undervisning, og utgangen av kvaliteten i spesialundervisningen. Selv om skoleledelse og lærere har ansvar for kvaliteten av undervisningen, har vi spurt skoleledere om hvilken rolle PPT spiller for henvisninger, kvaliteten av ordinær undervisning, avslutning av vedtak og kvaliteten av spesialundervisningen.

Nasjonale retningslinjer pålegger skolene - i større grad enn tidligere - å gjennomføre flere tiltak før henvisning til PPT. Vi har spurt rektorene om PPT har innflytelse på hvilke elever som skal henvises for utredning. Se figur 5.1 for svarfordelingen.

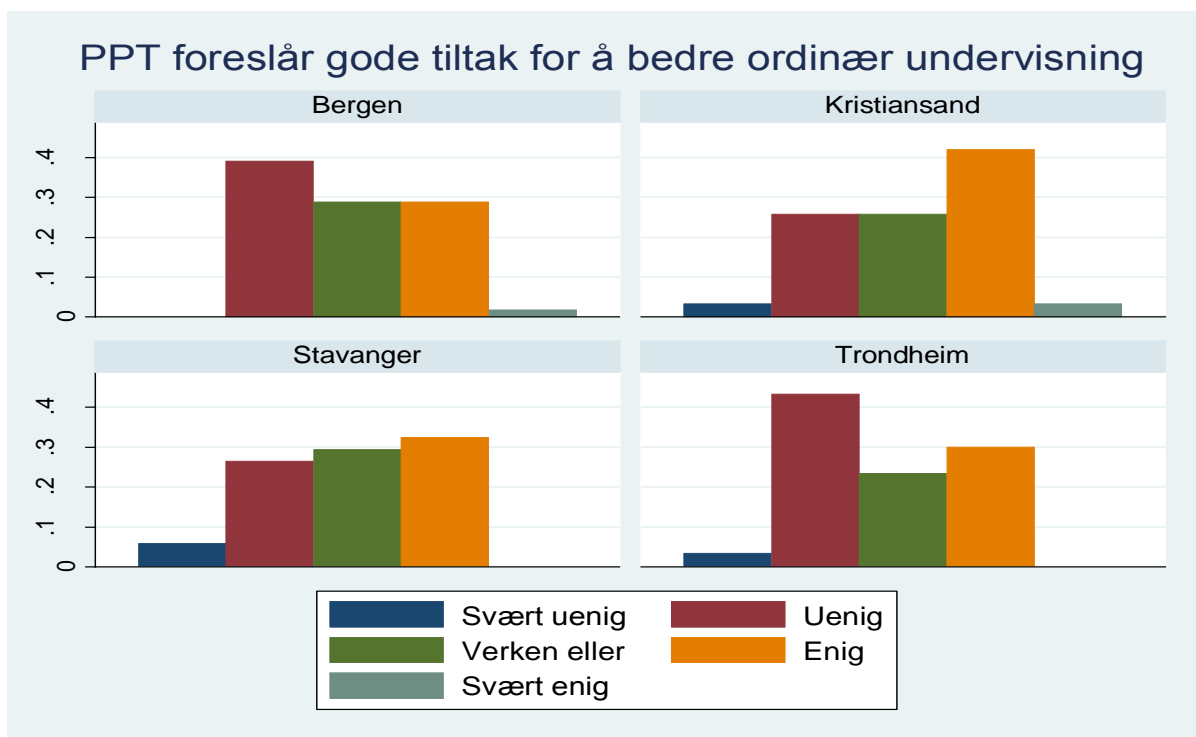


**Figur 5.1: Fra spørreundersøkelse: Påstand: PPT har stor innflytelse på hvem som skal henvises til PPT**

Vi ser at det er betydelig variasjon mellom byene. I Bergen og Kristiansand mener mer enn 60 % av rektorene at PPT har stor innflytelse på hvem som skal henvises. I Trondheim mener noe over 40 % av rektorene det samme, men her er variasjon mellom skolene større. I Stavanger er et flertall av rektorene uenige i at PPT har stor innflytelse på hvilke elever som skal henvises. At Stavanger skiller seg ut i denne retningen kan i første omgang virke overraskende i og med at andre analyser i denne rapporten viser at PPT har en sterk posisjon i byen. Sannsynligvis reflekterer Stavangerrektorenes svar at Stavanger PPT er tilhenger av å gi spesialundervisning tidlig for elever som sliter, og at PPT Stavanger dermed er mer tilbøyelig til å være enig med kontaktlærere som melder inn ønsker om at rektor skal henviser elever til PPT.

Lovverket beskriver også at PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Vi har spurt skolelederne om de er enige i en påstand om at PPT foreslår gode tiltak for å forbedre ordinær undervisning. I figur 5.2 ser vi at det er ganske små forskjeller i vurderingene mellom byene, men større forskjeller i vurderinger mellom skolene innad i den enkelte by: Det er en relativt høy andel i hver by som er enig i at PPT foreslår gode tiltak og en høy andel som er uenig. Kristiansand har den høyeste andelen – litt over 40 % - som er enig eller svært enig i påstanden. I Trondheim og Bergen er rundt 40 % av rektorene uenige i påstanden. I Stavanger

er det omtrent like mange som er enige, henholdsvis uenige, i påstanden. Hvordan tolke det store spriket i vurderinger mellom rektorer i samme by? En hypotese er at PPT-kompetansen er svært personavhengig, og i forlengelsen av dette - at rådgiverrollen er svært krevende spesielt for PPT-ansatte som ikke selv har erfaring fra undervisningssituasjoner. En annen hypotese er at ordningene med PPT-deltagelse i tverretatlige team har kort historie i flere av byene, og at det foreligger startproblemer. Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke noen av disse hypotesene i denne rapporten.

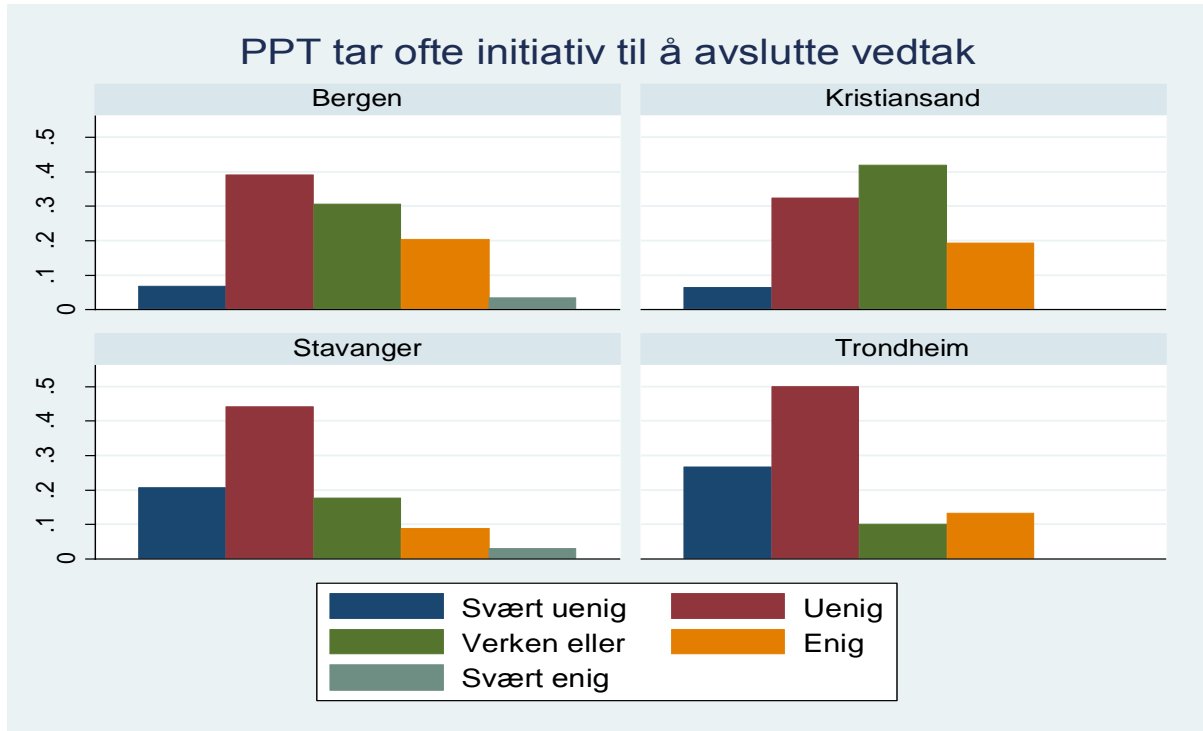


**Figur 5.2: Fra spørreundersøkelse: Påstand: PPT foreslår gode tiltak for å bedre ordinær undervisning**

Enkelte elever i spesialundervisning sliter med utfordringer som gjør at de i større eller mindre grad ikke oppfyller lærerplanenes kompetansekrav. For de med størst utfordringer (Gruppe 1 i vår inndeling innledningsvis i denne rapporten) er det ikke en aktuell problemstilling å returnere til ordinær undervisning, men for mange elever med mindre alvorlige utfordringer kan avslutning av spesialundervisningen være aktuelt. Det er skolenes ansvar å avslutte vedtak. Vi har likevel spurt rektorene om PPT tar initiativ (overfor skoleledelsen) til at vedtak avsluttes. Svarfordelingen, som er gitt i figur 5.3, indikerer at PPT ikke er spesielt aktive på dette feltet.

Det er mindre (gjennomsnittlige) forskjeller mellom byene enn mellom skolene i hver by. I Stavanger, hvor skolene i gjennomsnitt rapporterer flere avsluttede vedtak enn i de andre byene, rapporterer PPT i intervjuet at de ikke alltid er involvert i den prosessen. Også rektorer i

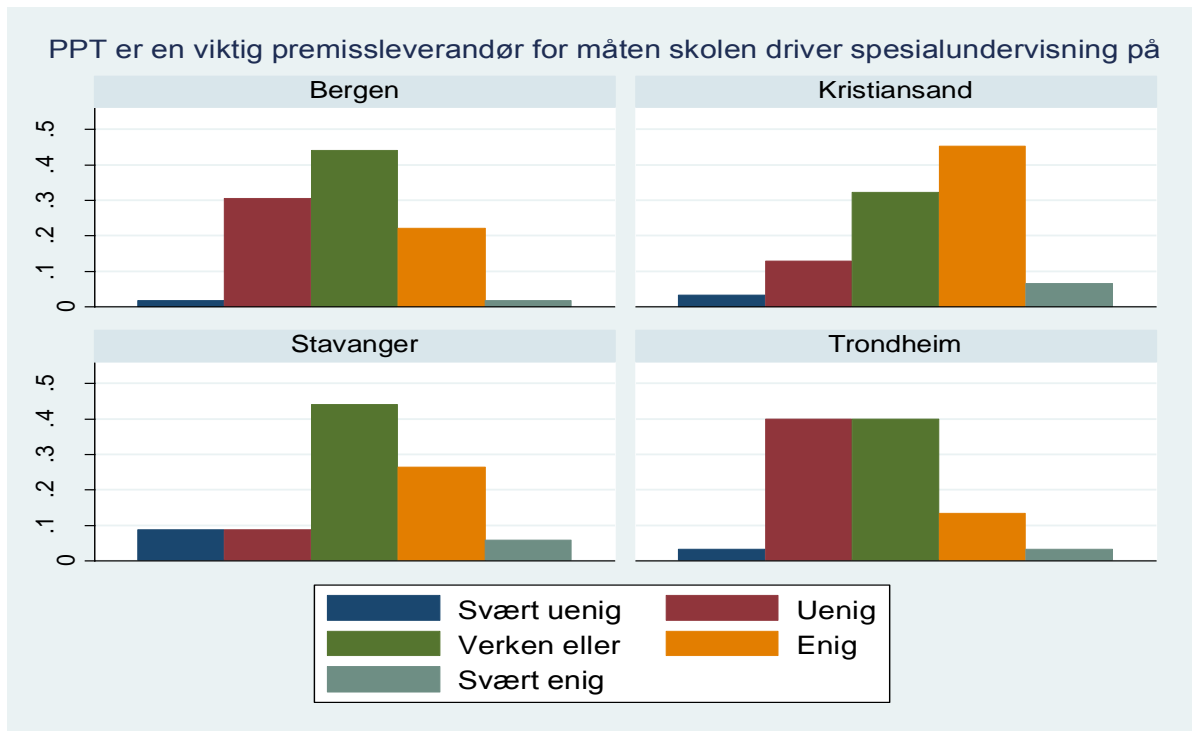
Trondheim rapporterte i intervjuene at de avsluttet vedtak uten at PPT var inne i prosessen, men at det var viktig å ha med foreldrene i prosessen. Det er derfor ikke overraskende at Stavanger og Trondheim skiller seg noe ut med en høy andel som er svært uenig i at PPT ofte tar initiativ til å avslutte vedtak.



**Figur 5.3: Fra spørreundersøkelse: Påstand: PPT tar ofte initiativ til å avslutte vedtak**

Tradisjonelt skriver PPT en sakkyndig vurdering som grunnlag for skoleledelsens vedtak om spesialundervisning. Hvordan skolen organiserer selve undervisningen, har i stor grad vært opp til den enkelte skole. Med kravet om mer systemrettet arbeid fra PPTs side, kunne en tenke seg at PPT etter hvert ble viktigere som premissleverandør for hvordan spesialundervisningen faktisk foregår. Vi har bedt rektorene ta standpunkt til en påstand om at PPT er en viktig premissleverandør for måten skolen driver spesialundervisning på. Se figur 5.4 for svarfordelingen.

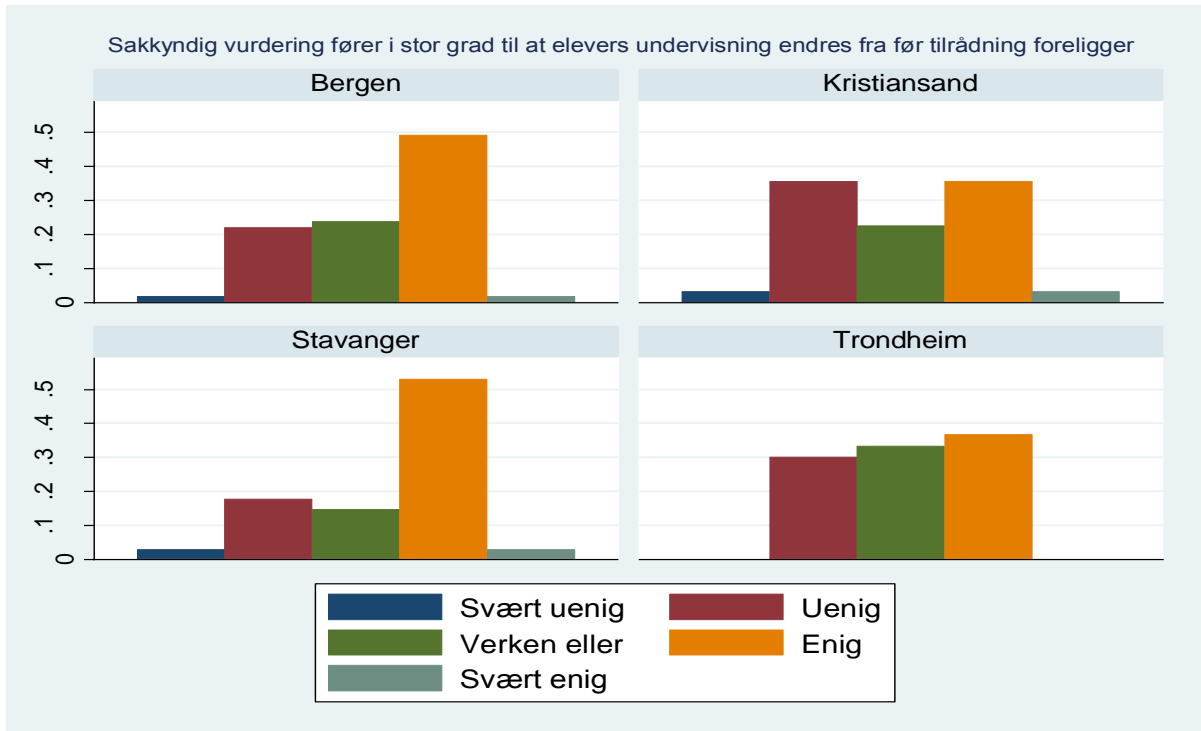
Her er det relativt markerte forskjeller mellom byene. I Kristiansand og Stavanger er det flere rektorer som er enige enn uenige i at PPT er en viktig premissleverandør, mens i Bergen - og i særlig grad i Trondheim - er det motsatt. Konsentrerer vi oss om andelen rektorer som er enige eller svært enige i at PPT er viktig premissleverandør, varierer andelen fra i overkant av 50 % i Kristiansand til i underkant av 20 % i Trondheim.



**Figur 5.4: Fra spørreundersøkelse: Påstand: PPT er en viktig premissleverandør for måten skolen driver spesialundervisning på**

Flere av byene sliter i dag med at det tar lang tid fra henvisning foretas til sakkyndig vurdering foreligger. Det har (derfor?) utviklet seg en praksis der mange skoler ikke venter med å ta tiltak inntil tilrådning foreligger, men sørger for at de aktuelle elevene får oppfølging i tråd med ideen om tilpasset opplæring. Vi har spurt rektorene om sakkyndig vurdering fører til at elevers undervisning endres fra før tilrådning foreligger. Endringer fra før til etter tilrådning kan være en indikasjon på om PPT utøver reell innflytelse på spesialundervisningen, men tolkningen vanskeliggjøres av at PPT flere steder er aktivt med i diskusjoner i skolene før henvisning: I intervjuene med skoleledere, og kanskje spesielt med spesiallærere, kom det klart fram at tiltak ble satt i gang allerede før henvisning ble sendt og at spesielle tilrettelegginger ble gjennomført før tilrådingen fra PPT forelå. Videre mente skolene at de i stor grad kjente til innholdet i den sakkyndige vurderingen på forhånd og ble i derfor liten grad overrasket.

Figur 5.5 viser betydelig mellom-by variasjon i svarene. Mer enn halvparten av Stavanger- og Bergensrektorene er enige i at undervisningen endres i kjølvannet av den sakkyndige vurderingen. I Kristiansand og Trondheim er rundt 40 % enig, og i disse to byene er det en betydelig andel rektorer som er uenige i påstanden.



**Figur 5.5: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Sakkyndig vurdering fører i stor grad til at elevers undervisning endres fra før tilrådingen foreligger**

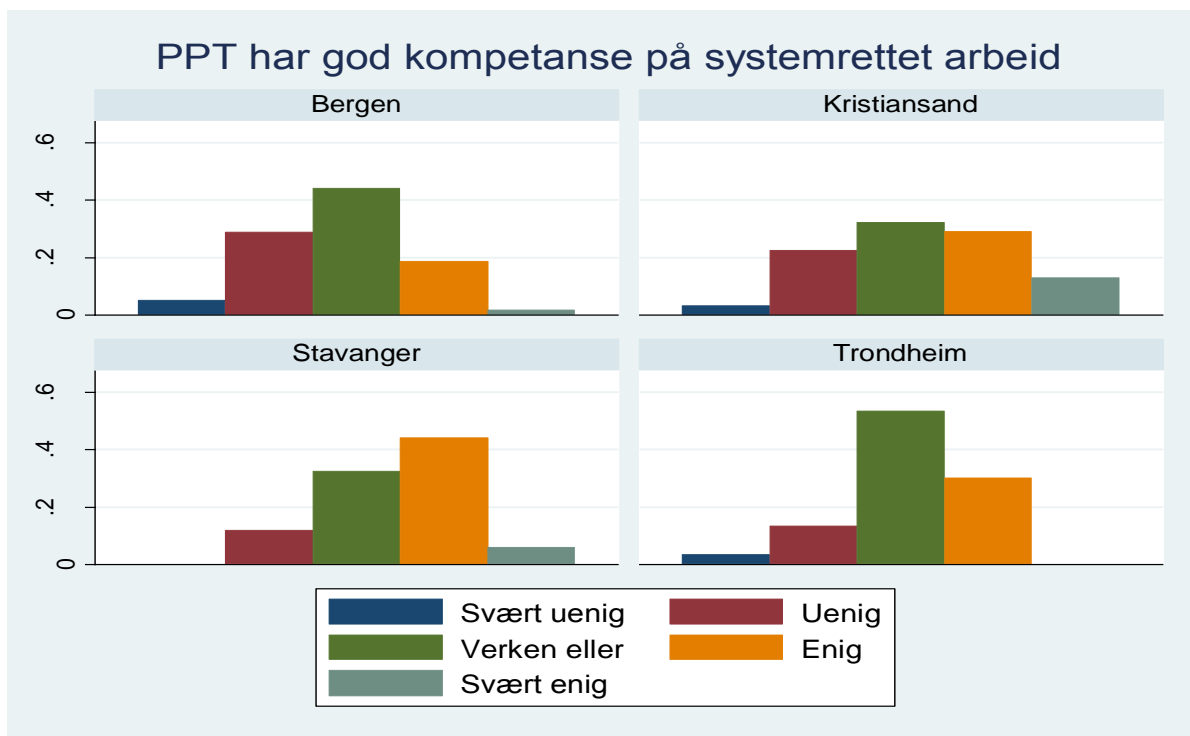
Mellom-by forskjellene kan enklest tolkes med utgangspunkt i Stavanger PPTs profilering. Tjenesten er ikke meget aktiv i førhenvisningsfasen, og vil derfor kunne tilføre mer «value added» gjennom tilrådingen. I Trondheim deltar PPT mer aktivt i førhenvisningsfasen, og vil derfor kanskje ikke ha så mye å legge til i tilrådingen.

Vi merker oss at det er betydelig sammenfall i svarene på de to spørsmålene om PPTs systemrettede arbeid (mot ordinær undervisning og mot spesialundervisningen): I begge tilfeller er vurderingene mest positive i Kristiansand og minst positiv i Trondheim. Spørsmålet er om dette mønsteret gjenfinnes når vi spør rektorene om de er enige i at PPT har god kompetanse på systemrettet arbeid. Figur 5.6 gir svaret.

Rektorene i Stavanger og Kristiansand gir de mest positive vurderingene av PPTs systemrettede kompetanse: I Stavanger mener noe mer enn halvparten av rektorene at den systemrettede kompetansen er god, i Kristiansand noe mindre enn halvparten. På den andre siden er bare en femtedel av Bergensrektorene av samme oppfatning, mens Trondheimsrektorene plasserer seg mellom disse ytterpunktene.

Denne responsen sammenfaller ganske godt med de vurderingene rektorene har gitt om PPTs systemiske arbeid. Stavanger kommer noe bedre ut på kompetanse enn på det arbeid som

nedlegges i skolene for å forbedre undervisningen. Kanskje reflekterer dette at PPT Stavanger utøver mye av sin innflytelse gjennom den lærerkompetansen de bidrar til å bygge i skolene.



**Figur 5.6: Fra spørreundersøkelse: PPT har god kompetanse på systemrettet arbeid**

### Oppsummering – rektorenes vurderinger av PPT

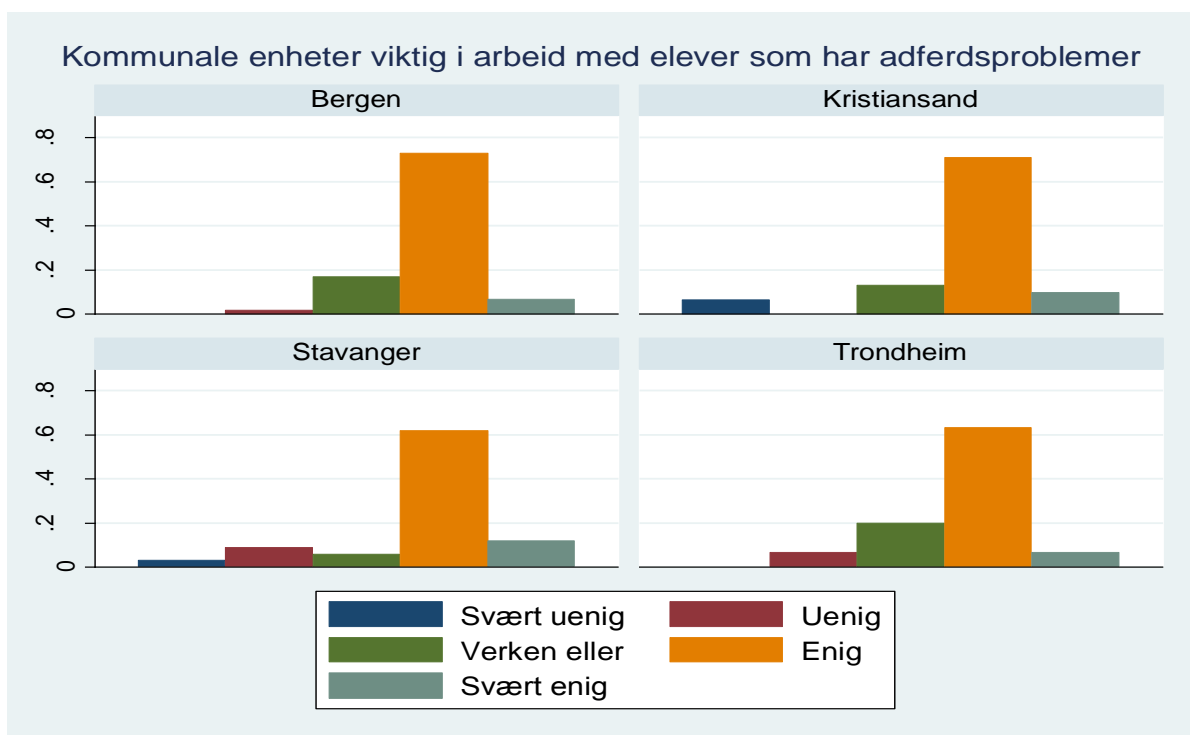
Rektorenes vurderinger av PPTs systemrettede arbeid kan karakteriseres på to måter: 1) Vurderingene er sprikende. Dette gjelder for alle fire byer, og for arbeidet rettet både mot ordinær undervisning og spesialundervisning. 2) Rundt en tredjedel av rektorene mener at PPT er en viktig premissleverandør for arbeidet med å forbedre kvalitet i ordinær undervisning og spesialundervisning. Disse funnene kan tolkes på to måter. Vi kan si at «glasset er halvtomt»: Funnene bekrefter at PPT har en lang vei å gå for å forbedre det systemrettede arbeidet. Eller vi kan si at «glasset er halvfullt»: At en tredjedel av rektorene er positive til PPTs bidrag tyder på at tjenesten er på riktig vei.

Det synes som PPT opptrer på noe ulike måter i de fire byene. I en del skoler i noen av byene er PPT aktive i førhenvissningsfasen, og arbeidet med tilrådingen bringer lite nytt. Andre steder, spesielt i Stavanger, synes PPT å være mindre aktive i førhenvissningsfasen og tilrådingene har større betydning for den spesialundervisningen som settes i gang i etterkant.

### 5.3 Andre kommunale enheter

Alle byene har kommunale enheter som tilbyr skolene støtte i arbeidet med elever med adferdsvansker, og som gir rådgiving på systemarbeid. Disse enhetene gir ofte også et byomfattende tilbud for elever med svært store behov. I spørreundersøkelsen er rektorene bedt om å ta standpunkt til påstanden om at *kommunale enheter er viktig i arbeid med elever som har adferdsproblemer*. Her er det svært små forskjeller i svarene. 70-80 % av rektorene er enige eller svært enige i påstanden.

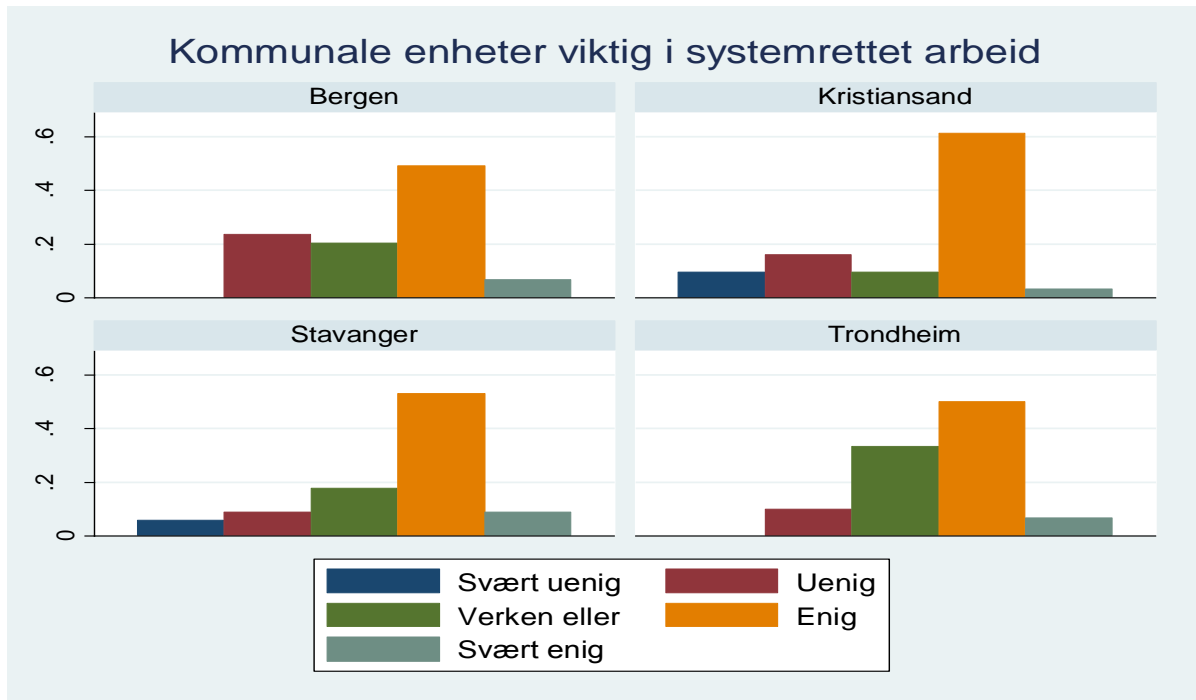
I intervjuene begrunner rektorene hvorfor de er fornøyde: Disse enhetene er lett tilgjengelig, har god kompetanse, ventetiden er lav og det trengs ingen henvisning til PPT for at skole og lærer kan få råd i akutte, utfordrende situasjoner.



**Figur 5.7: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Kommunale enheter er viktig i arbeid med elever som har adferdsproblemer**

De kommunale enhetene deltar også i systemrettet arbeid, ofte skjer dette ved at enheten trår til i akutte tilfeller og hjelper skolene med å forbedre systemet rundt en elev eller gruppe. Også her mener rektorene i hovedsak at enhetene er viktige. Se figur 5.8. Omtrent 60 % av rektorene er enige eller svært enige i påstanden. Noen flere er uenig i dette. Basert på intervjuene kan dette ha noe å gjøre med at noen skoler ikke har benyttet verken PPT eller andre enheter i systemrettet arbeid.

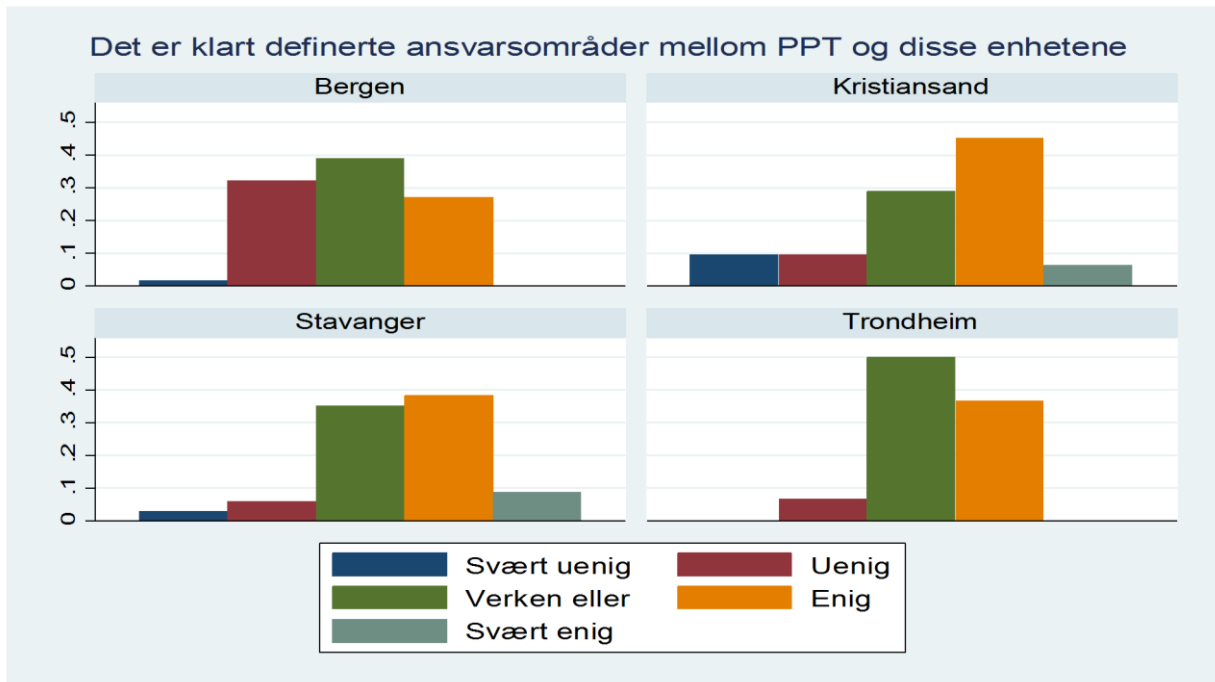




**Figur 5.8: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Kommunale enheter er viktig i systemrettet arbeid**

Arbeidsområdet til PPT og de andre kommunale enhetene ligger nært opp til hverandre. Gjennom rekken av intervjuer både med disse enhetene, administrasjon, PPT og skolene ble det problematisert at ansvarsområdene mellom PPT og disse enhetene ikke alltid var klart definerte. I spørreundersøkelsen ser vi særlig dette i Bergen. I Bergen kommune er dette en del av omorganiseringen som ble diskutert i forrige kapittel. Bergen kompetansesenter for læringsmiljø er fra høsten 2015 organisert under samme ledelse som PPT, og det å trekke grensene mellom enhetene er på dagsorden.

Figur 5.9 viser hvordan rektorene i alle byene vurderer avgrensningen av ansvarsområder. Med unntak av Bergen (og i noen grad Trondheim) er rektorene ikke uenig i at ansvarsområdene mellom PPT og disse andre enhetene er klart definert. Dette er en av årsakene til omorganiseringen man nettopp har gjennomført i Bergen.



**Figur 5.9: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Det er klart definerte ansvarsområder mellom PPT og disse enhetene**

#### 5.4 Oppsummering PPTs rolle

PPT er i endring i alle byene. Dette gjelder organisering av tjenesten, som grovt sett beveger seg fra en desentralisert tjeneste til en mer sentralisert og samlet pedagogisk psykologisk enhet. Dette beskriver ikke utviklingen i Stavanger, som i lengre tid har hatt en samlet PPT-enhet som oppfattes som sterk i organisasjonen. De andre byene har i de siste årene gjennomført organisasjonsendringer som har ført dem nærmere Stavanger. Trondheim har endret seg ved at de har slått sammen tiltaksavdeling og forvaltningsavdeling innen hver bydel til en PPT-enhet med PPT-leder i hver bydel. I Bergen har man gått fra åtte til fire PPS-enheter, som igjen er lagt under samme ledelse sentralt i kommunen. Kristiansand, som også tidligere har ligget nærmest Stavanger i organisering, har gjort strukturelle endringer for å fremstå mer samlet. Dette gjelder at man innenfor organiseringen i en enhet har gått fra å være delt inn i fire skoleteam for fire ulike geografiske områder i tillegg til et barnehageteam, til å bli tre samlede team for 0-16 for tre ulike geografiske områder. Hvordan man er organisert, hvor samlet man er og posisjonen i organisasjonen vil sannsynligvis ha påvirkning på hvordan skolene opplever PPTs innflytelse i skolehverdagen. De to PPT-enhetene som fremstår mest samlet, er Stavanger i tillegg til Kristiansand. Fra spørreundersøkelsen så vi i tillegg at skolene i disse byene oppfattet PPT i størst grad som en premissleverandør for hvordan skolen driver spesialundervisning.

## 6. Organisering ved skolene

Kommunene kan påvirke skolenes praksis på spesialundervisningsfeltet indirekte, blant annet gjennom politiske føringer, budsjetter og utforming av styrings- og finansieringssystemer, og videre gjennom organisering av PP-tjenesten og andre støttefunksjoner. I denne rapporten dokumenterer vi likheter, men også forskjeller i kommunenes eierskapsutøvelse, som sannsynligvis medfører at det er likheter og forskjeller med hensyn til skolenes tilpasninger på tvers av de fire byene. Samtidig er det grunn til å regne med at det vil være betydelig variasjon i håndtering av spesialundervisning mellom skolene innad i den enkelte kommune, både fordi skolene rekrutterer elever fra ulike nabolag og fordi skolene besitter ulik kompetanse.

I dette kapitlet ser vi nærmere på skolenes organisering av undervisningsaktivitetene. Formålet er primært å legge grunnlag for en diskusjon av hvordan kommunal styring påvirker skolenes organisering. Det vil ikke være mulig å avdekke sikre sammenhenger mellom eierskapsutøvelse og skolenes tilpasning, men grovt sett vil det være slik at dersom mellom-kommune-variasjonen i skolenes tilpasninger er stor, er det sannsynlig at dette reflekterer sider ved eierskapsutøvelsen. I dette kapitlet *beskriver* vi først ulike deler av skolenes organisering som kan tenkes å ha relevans for kvaliteten av ordinær undervisning, og omfang og kvalitet av spesialundervisning. Vi starter med organiseringen av ordinær undervisning, og spesielt arbeidet med forebygging av spesialundervisning, deretter aspekter ved kvaliteten i spesialundervisningen - stikkordene her er samarbeidstid, lærekreftenes kvalifikasjoner og innovasjoner. Til slutt i dette kapitlet ser vi på hvordan skolene håndterer overganger - både fra ordinær undervisning til spesialundervisning og fra spesialundervisning tilbake til ordinær undervisning. Datagrunnlaget i dette kapitlet er Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og spørreundersøkelsen til skolelederne. Argumentasjonen underbygges av data fra intervjuene med skolene. I neste kapittel diskuterer vi i hvilken grad organisering på skolenivå reflekterer trekk ved eierstyringen.

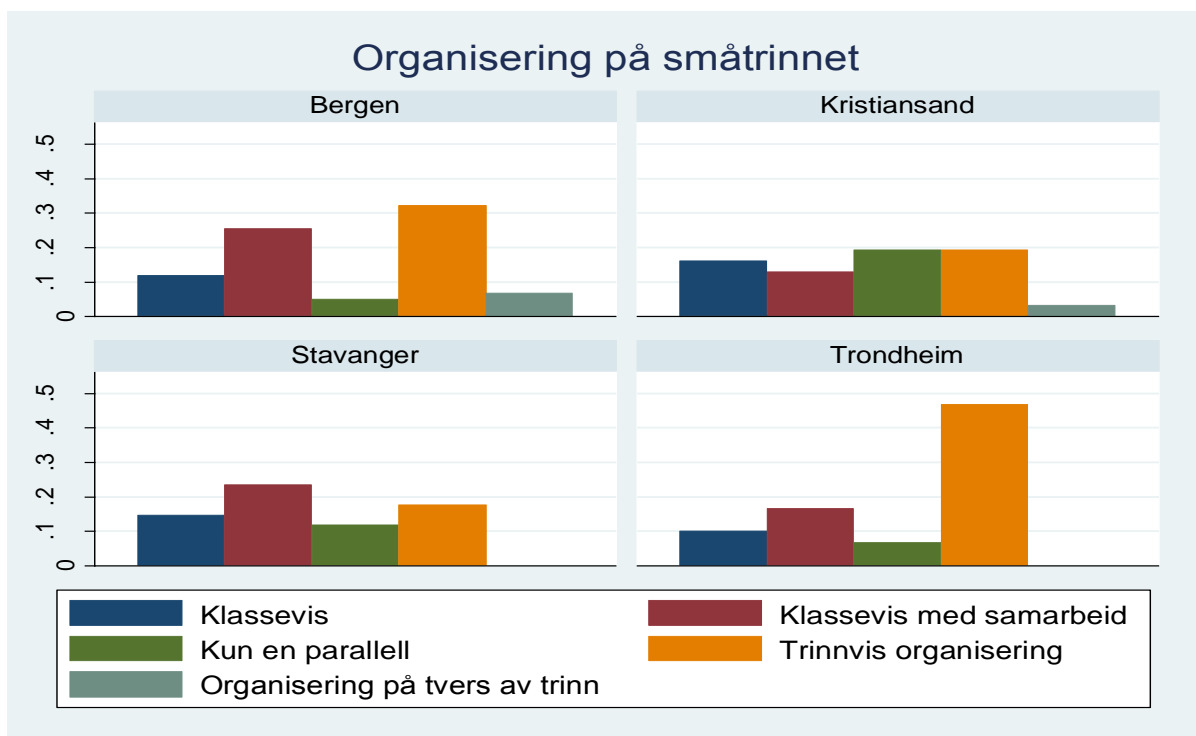
### 6.1 Kjennetegn ved ordinær undervisning

Noen skoler har valgt trinn- og teamorganisering, og rektorene i slike skoler argumenterer for at denne organiseringen bidrar til bedre undervisningskvalitet fordi lærerne lærer av hverandre, og at lærerne – kanskje spesielt de svakest fungerende - forbedrer sin kvalitet. I intervjuer fremhever skoleledere at teamorganiseringen gir lærerne bedre muligheter til å håndtere krevende elever og krevende situasjoner, og at «det er vanskelig å være en dårlig lærer på denne skolen». Fersk internasjonal forskning (Ronfeldt et al., 2015) gir empirisk støtte til denne argumentasjonen. Andre skoler har valgt tradisjonell klasseorganisering, og rektorene er av den

oppfatning at slik organisering gir best læringsutbytte fordi elevene utvikler et sterkt tillitsforhold til lærere. Den empiriske skoleforskningen viser at langvarig eksponering for gode lærere gir meget stort læringsutbytte, men også at denne organisasjonsformen er mer sårbar ved svak lærerkvalitet (Chetty et al., 2015).

Organisering av elevene ved den enkelte skole i de fire byene er kartlagt gjennom spørreundersøkelsen. Rektorene ble bedt om å velge blant følgende kategorier: klassevis organisering, klassevis organisering med samarbeid på tvers av klasser, trinnvis organisering, organisering på tvers av trinn, eller krysse av for at skolen har kun en klasse på trinnet. Kategoriene er valgt på bakgrunn av intervjuer med noen av rektorene i de fire byene. Siden undervisningen kan være forskjellig for småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn, har vi spurt rektorene om å beskrive organiseringen innenfor hver av de tre kategoriene.

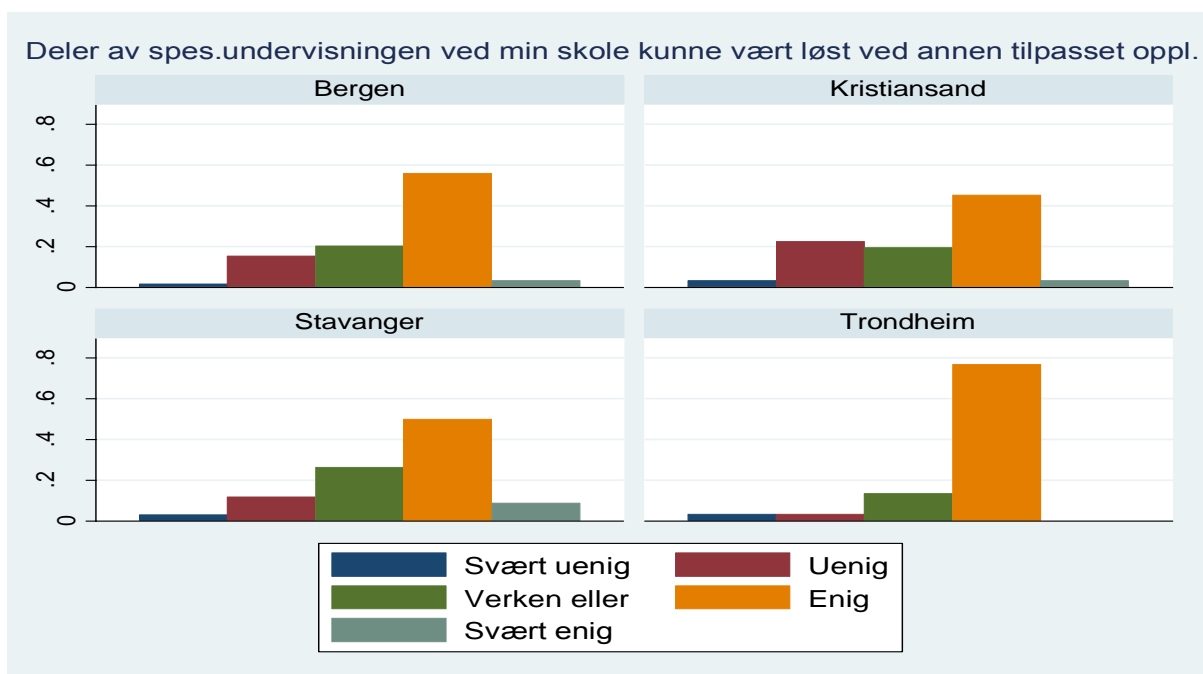
Trondheim skiller seg ut i denne sammenligningen - spesielt på småtrinnet og mellomtrinnet - ved at nesten halvparten av skolene er organisert trinnvis. Bergen følger nærmest med mer enn en tredjedel av skolene trinnvis organisert. I Stavanger og Kristiansand er det ingen enkeltkategori som klart skiller seg ut, dvs. her finner vi store kommuneinterne forskjeller. Se figur 6.1.



**Figur 6.1: Fra spørreundersøkelse. Organisering av undervisningen på småtrinnet**

På ungdomstrinnet ser det litt annerledes ut. Appendiksfigurene A6 og A7 viser situasjonen på mellom- og ungdomstrinnet. Trondheim har også på dette nivået en stor andel trinnvis organiserte skoler, mens Kristiansand har størst andel skoler på ungdomstrinnet. Bergen og Stavanger har høyest andeler skoler organisert i klasse eller i klasser med samarbeid på trinnet. Spørreundersøkelsen informerer ikke om utviklingen over tid, men i samtaler med skolene i hver av byene mener de fleste rektorene at man er på vei mot mer trinnvis organisering.

Gitt temaet for denne rapporten er det mest relevante spørsmålet om organiseringen på trinnet har noen sammenheng med omfanget av spesialundervisning. Vi har ikke mulighet til å si noe om eventuelle årsakssammenhenger, men vi har bedt rektorene ta stilling til påstanden om at *deler av spesialundervisningen ved min skole kunne vært løst ved annen tilpasset opplæring*.



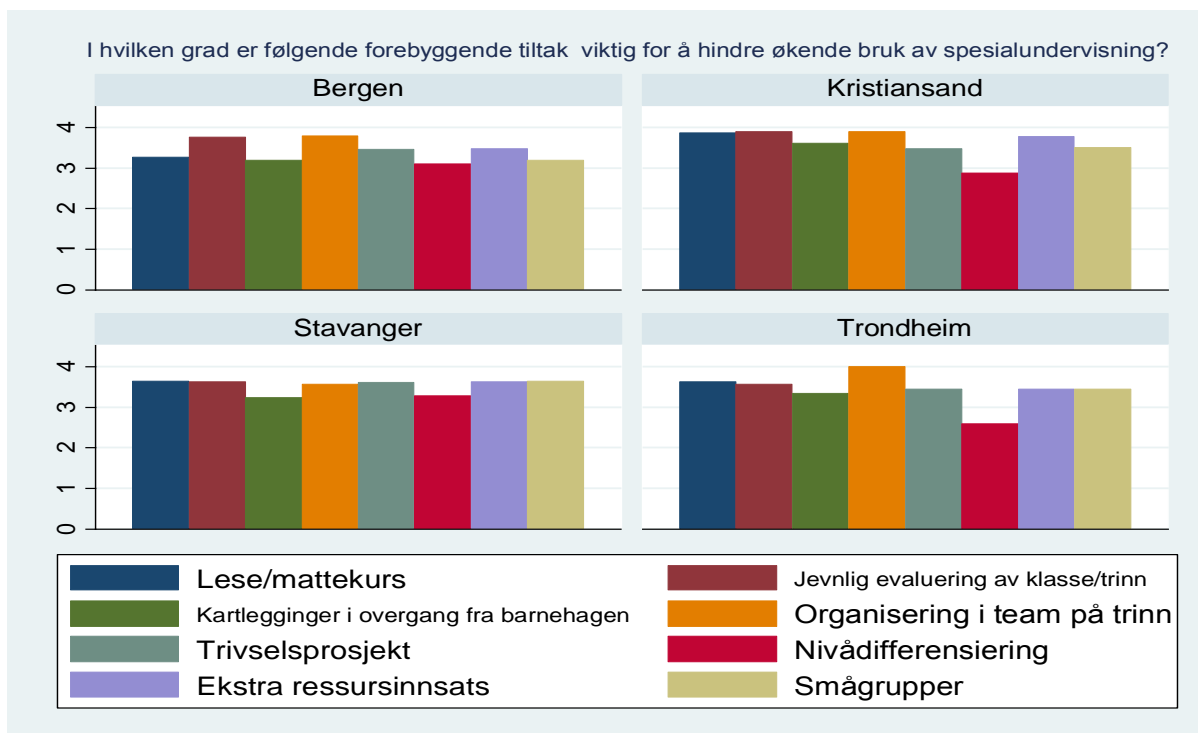
**Figur 6.2: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Deler av spesialundervisningen ved min skole kunne vært løst ved annen tilpasset opplæring**

Fra figur 6.2 ser vi at rektorene i alle byene tenderer til å være enige i denne påstanden. Trondheim skiller seg likevel klart ut med at nesten 80 % av rektorene er enige. En mulig tolkning er at Trondheimsskolene har valgt en organisering som er fleksibel nok til å absorbere en større andel av de marginale elevene i ordinær undervisning. Men her kan en lett komme opp med alternative tolkninger. Hypotesen om at trinn- og teamorganisering tilrettelegger for mer tilpasset undervisning, og faktisk bidrar til å redusere omfanget av spesialundervisning, venter på å bli undersøkt. En annen mulig tolkning er at man i Trondheim har hatt en sterk vekst i andelen enkeltvedtak, og at man nå er i en prosess hvor man forsøker å løse mer innenfor det

ordinære slik som beskrevet i kapittel 4. Skolelederne i Trondheim ser derfor mulighetene til å løse flere utfordringer innenfor ordinær undervisning.

## 6.2 Forebyggende tiltak på skolen

Rektorene er bedt om å rangere ulike typer tiltak som de mener er viktige for å forebygge spesialundervisning. Skalaen er fra 1 (lite brukt) til 5 (brukt i stor grad).



**Figur 6.3: Fra spørreundersøkelse: I hvilken grad er følgende tiltak (som skolen gjennomfører) viktig for å hindre økende bruk av spesialundervisning?**

Figur 6.3 viser de alternative tiltakene, og rektorenes vektlegging. Gjennomsnittlig rangering varierer fra 3 til 4 for de fleste tiltakene, som vil si at de fleste tiltakene i gjennomsnitt vurderes som viktige i noen grad til i stor grad. Det er ikke stor variasjon mellom byene og mellom de ulike tiltakene, men gjennomgående fremstår nivådifferensiering som tiltaket rektorene har minst tro på. For øvrig merker vi oss to forhold: Organisering i team og trinn vurderes som viktige tiltak. Fra avsnittet ovenfor vet vi at team- og trinnorganisering varierer mye mellom skolene (og til dels mellom kommunene), slik at gjennomsnittet skjuler betydelig mellom-skole-variasjon, og at en delmengde av rektorene har svært tro på team- og trinnorganisering som forebyggende tiltak.

Lese/mattekurs skårer høyt i alle fire byer. Dette er kortvarige intensive kurs for mindre grupper elever som trenger ekstra veiledning i enkelte fag. Typisk kan dette være elever i gruppe 3 i vår

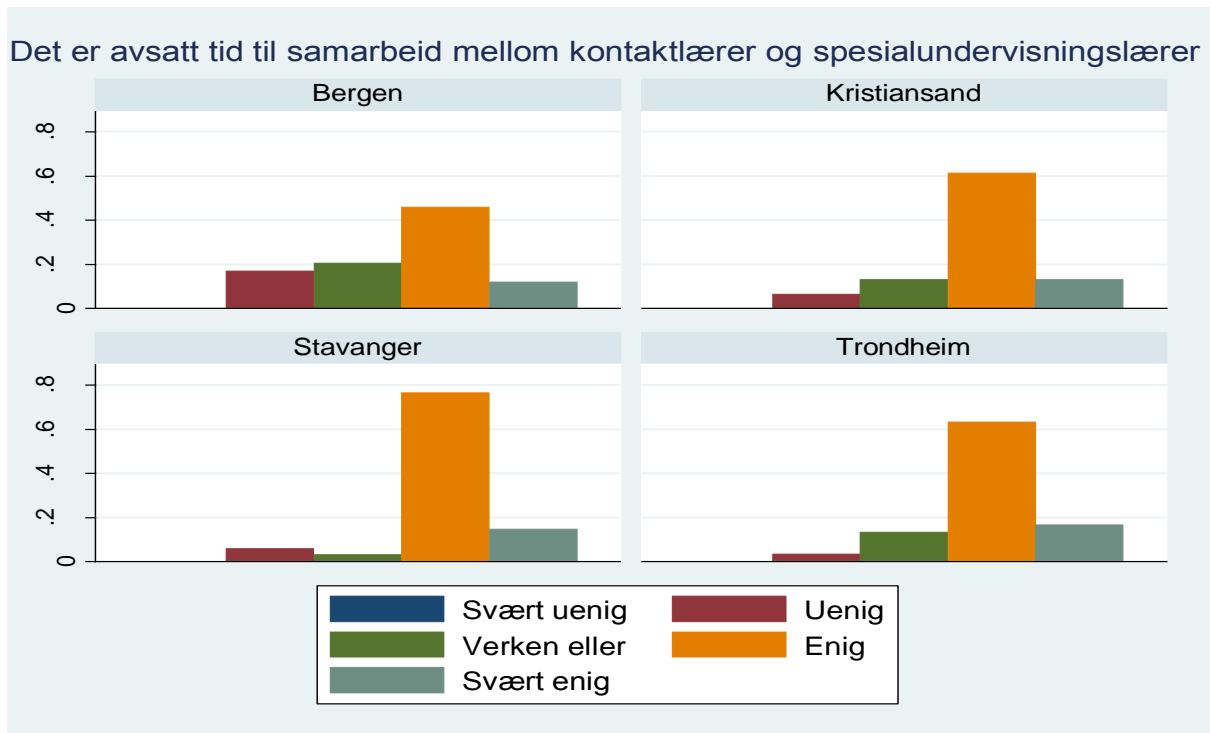
inndeling innledningsvis. De trenger ekstra veiledning, noen ganger innenfor spesialundervisning, mens annet kan løses innenfor det ordinære. I en del tilfeller rekrutteres elever til slike kurs basert på resultater fra kartleggingsprøver, men ofte suppleres kartleggingsprøvene med mer grundig testing før de aktuelle elevene går til intensivkurs. I en del tilfeller deltar også elever som allerede har enkeltvedtak i slike kurs. Det eksperimenteres med lengden på kursene, men 6-8 uker synes vanlig. Det eksperimenteres også med antall elever, ofte med noe større grupper i regning enn i lesing. Kursene er intensive ved at det undervises mye i løpet av kort tid, ved at det kreves full innsats ikke bare fra elevene, men også fra hjemmet. Flere rektorer understreker betydningen av at hjemmet mobiliseres i disse periodene. Rektorene mener at kursene ofte bidrar til «friskmelding» av elever, men i tilfeller hvor dette ikke skjer gis nye intensivkurs etter en stund. Flere skoler prioriterer denne satsingen høyt og benytter lærere med videreutdanning i de aktuelle fagene i undervisningen. Vårt inntrykk er at denne type kurs er av relativt ny dato, og med raskt økende popularitet.

### **6.3 Kjennetegn ved spesialundervisningen**

Vi har ikke hatt tilgang til indikatorer for kvalitet i spesialundervisning. Slike indikatorer finnes ikke per dato; verken i de fire byene eller andre steder i landet. Her ser vi på et lite antall faktorer som mange *tror* influerer kvaliteten: samarbeidstid mellom kontaktlærer og spesialundervisningslærere, innovative måter å drive spesialundervisning på, og sammensetningen av lærerkompetansen.

#### **Samarbeidstid**

Samarbeidstid blir i intervjuer med lærere og spesialpedagogiske rådgivere framholdt som en avgjørende faktor for kvaliteten på spesialundervisningen. For de elevene som skal følge de fleste målene i læreplanen, bidrar samarbeidstid til å sikre at spesialundervisningen følger framdriften i den ordinære klassen. I spørreundersøkelsen ble alle rektorene bedt om å ta stilling til påstanden om at det er avsatt samarbeidstid, både til samarbeid mellom kontaktlærer og spesialundervisningslærer, og mellom kontaktlærer og assistent i spesialundervisning.



**Figur 6.4: Fra spørreundersøkelse: Påstand: Det er avsatt tid til samarbeid mellom kontaktlærere og spesialundervisningslærere**

Resultatene er gjengitt i figur 6.4. Den viser at det gjennomgående er avsatt samarbeidstid mellom kontaktlærere og spesialundervisningslærere i alle kommuner. Stavanger skiller seg ut ved at nesten alle skolene har avsatt tid til samarbeid. Lavest andel har Bergen, der rundt 60 % av rektorene er enig eller svært enig i at det er avsatt samarbeidstid.

I appendiks har vi en figur som viser utbredelsen av samarbeidstid mellom kontaktlærere og assistent i spesialundervisning. Her fremgår det at nesten alle Trondheimsskolene har etablert et slikt samarbeid. I de tre andre byene er det et litt større mindretall av skoler som ikke har etablert slikt samarbeid.

Siden det foreligger en viss mellom-kommune-variasjon i samarbeidstid har vi undersøkt om dette reflekteres i andeler av enkeltvedtak som er avsluttet eller nedskalert. Tallene kommer fra spørreundersøkelsen, og disse er satt i sammenheng med elevtall fra GSI. Fra tabell 6.1 ser vi at Kristiansand er klart mer aktiv enn de tre andre byene i å vurdere eksisterende vedtak. Over 23 % av vedtakene er enten avsluttet eller nedskalert i Kristiansand, mens de andre byene ligger rundt 10 % for de to kategoriene samlet. Siden Kristiansand ikke utmerker seg med hensyn til samarbeidstid gir denne enkle sammenstillingen ingen sterke indikasjoner på at omfanget av samarbeidstid er en viktig forklaringsfaktor for omfanget av avslutning/nedskalering av enkeltvedtak. Det må presiseres at vi ikke kjenner omfang og kvalitet av samarbeidet i skolene,



slik at det vil være en forhastet konklusjon at samarbeid mellom kontaktlærer og lærere i spesialundervisning ikke påvirker sannsynligheten for tilbakevending til ordinær undervisning.

**Tabell 6.1: Antall avsluttede vedtak sett i forhold til antall vedtak totalt og antall elever på skolen**

	<b>Andel av vedtak som er avsluttet</b>	<b>Andel av vedtak som er nedskalert</b>
<b>Kristiansand</b>	12 %	11,3 %
<b>Bergen</b>	6,5 %	3,2 %
<b>Trondheim</b>	6,8 %	3,4 %
<b>Stavanger</b>	6,4 %	4,5 %

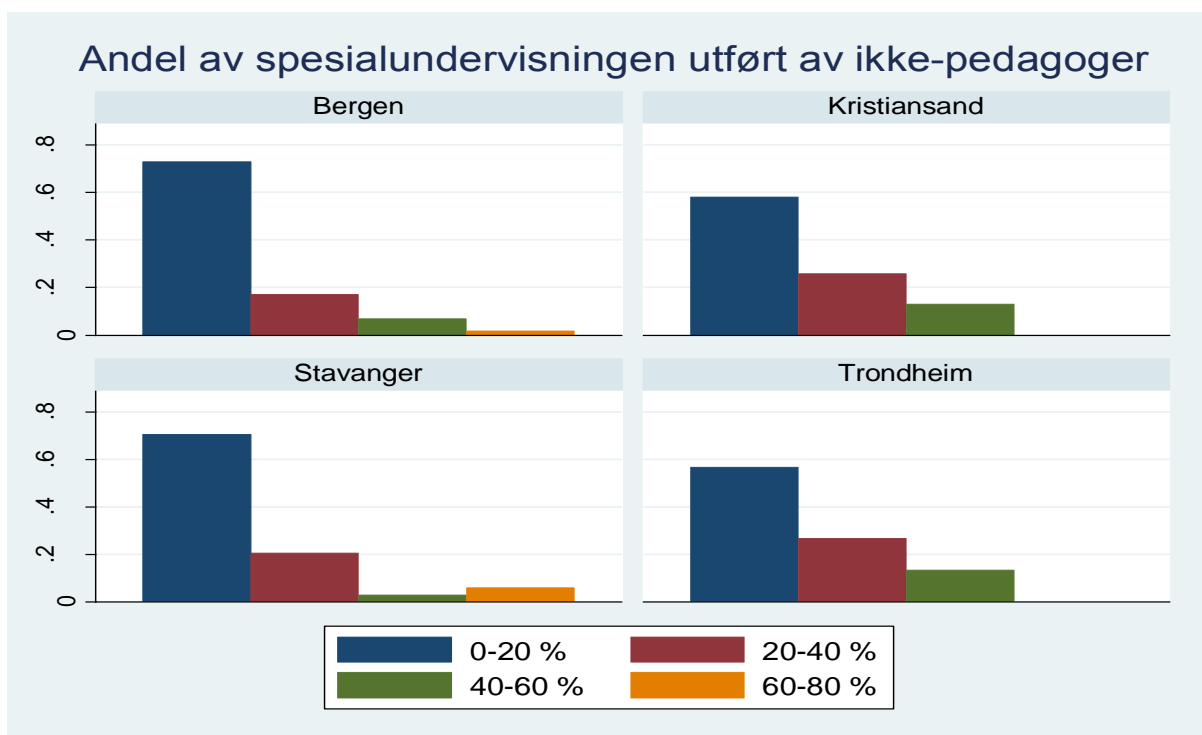
### **Hvem underviser spesialundervisning?**

I GSI defineres assistenter som ansatte som er til stede i undervisningen sammen med lærer til hjelp for enkeltelever. (Personer ansatt som assistenter som faktisk har eneansvar for undervisning innrapporteres som undervisningspersonale uten undervisningskompetanse for de fag/trinn de underviser på). Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-1 og kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven (www.Lovdata.no). Utdanningsdirektoratet tolker dette i sin veileder til spesialundervisning at assistent i enkelte tilfeller vil kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Det må stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2014). I kapittel 3 ble GSI-tall benyttet til å dokumentere små forskjeller mellom byene i bruk av assistenter. Bergen bruker noe mindre assistenter per elev enn de andre byene, Stavanger og Kristiansand noe mer. Forholdet mellom årsverk assistenter og årsverk pedagoger i spesialundervisning er høyest i Stavanger, men forskjellene mellom byene er små. I Bergen og Stavanger brukes en større del av assistentene ved skolen til spesialundervisning, mens i de andre byene er en noe større andel i ordinær undervisning.

Vi har også sett på den generelle lærerkompetansen i byene. Siste år i GSI har vi mulighet til å se på de lærerne som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning på sitt trinn. Mellom-by forskjellene er relativt store, og til dels sammenfallende med forskjellene i assistentbruk. Mye

av forskjellene kan imidlertid tilskrives spesielle skoler, slik som mottaksskoler og spesialavdelinger. Dersom vi rensker sammenligningen for disse er ikke forskjellene signifikante.

Bruk av annen kompetanse enn pedagoger i spesialundervisningen er et omstridt tema, også blant rektorer. Enkelte av de rektorene vi intervjuet var tydelig på at all spesialundervisning bør gis av pedagoger, mens andre mente at annen kompetanse kan være vel så nyttig for enkelte elever. De sistnevnte mente at diskusjonen om assistenter og ikke-pedagoger er lite kunnskapsbasert, og etterlyste blant annet en mer nyansert statistikk der disse gruppene ikke behandles som sekkeposter. Også i spørreundersøkelsen ble rektorene bedt om å angi andelen av spesialundervisningen som blir utført av ikke-pedagoger. Inntrykket er at en lav andel av lærerne er ikke-pedagoger, ved de fleste skolene 0-20 %. Bergen har størst andel av sine skoler i denne kategorien, som er i overensstemmelse med GSI. Hovedkonklusjonen både fra GSI, spørreundersøkelse og intervjuer er at det foreligger noen forskjeller mellom byene, og at Bergen synes å ha minst problemer med manglende formell lærerkompetanse.



**Figur 6.5: Fra spørreundersøkelsen: Hvor stor andel av spesialundervisningen ved din skole utføres av ikke-pedagoger?**

## **6.4 Inngangen til spesialundervisningen**

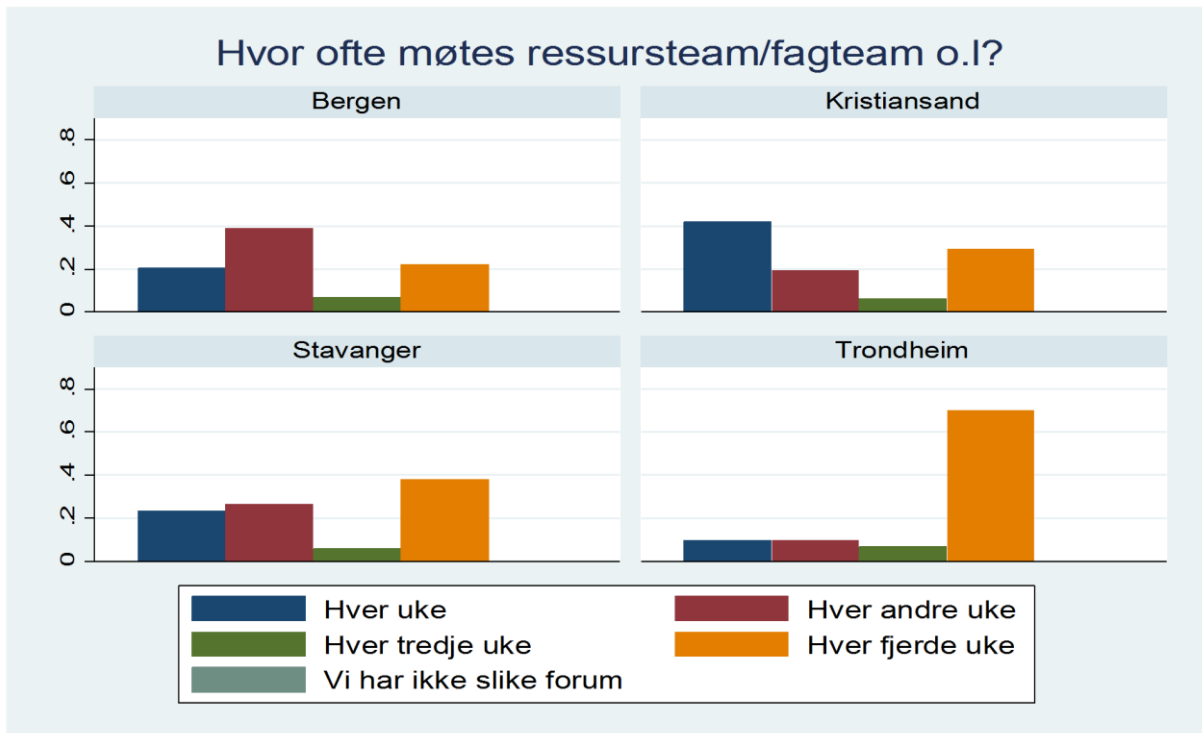
Det er i større og større grad flere tiltak og utprøvinger som foregår før en elev blir henvist til PPT. Skolene organiserer dette på ulikt vis og det har kommet nasjonale føringer som skoler og skoleeier har respondert ulikt på.

### **Faglige forum og spesialpedagogiske team**

Opplæringslovens § 5.1 representerer en permanent utfordring for skoleledere: Hvordan avgjøre at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning? Og dersom utbyttet er utilfredsstillende, skyldes det utfordringer hos den enkelte elev eller kjennetegn ved undervisningen? Skoleledelsen har behov for å etablere ordninger som sikrer mer informerte beslutninger. Svaret de fire byene synes å gi er faglige forum, spesialpedagogiske team, fagteam, ressursteam: Skoler og kommuner har forskjellige navn på teamene som møtes jevnlig for å diskutere utfordringer med enkeltelever og klasser.

I alle byene vektlegger rektorene betydningen av disse teamene. De er viktige, særlig i førhenvisningsfasen, ved at det her diskuteres ulike tiltak rettet både mot grupper og enkelt-elever. Ved de aller fleste skolene må alle elevene som skal henvises til PPT først diskuteres i dette teamet. PPT sitter ofte i teamet og enkelte steder har PPT stor innflytelse på hvilke elever som henvises. Dette har vi diskutert i kapitlet om PPT ovenfor.

Noen skoler har også andre team, som har færre deltakere og møtes hyppigere. Kontaktlærer henviser elever som de mener ikke har utbytte av ordinær undervisning til disse teamene, og teamene diskuterer mål- og tiltaksplaner for de aktuelle elevene. De avgrensede teamene forbereder saker opp mot fagteam/spes.ped.team. Vi har eksempler på skoler (i Trondheim) hvor man jobber såpass mye med elever før de diskuteres i fagteam/spes.ped-team at så godt som samtlige elever som ender der, blir henvist til PPT. Omfanget av slike andre team har sannsynligvis betydning på hvor ofte teamene møtes. Etter å ha forklart hva som menes med slike team, har vi spurt rektorene hvor ofte teamene møttes ved sin skole:



**Figur 6.6: Fra spørreundersøkelse: Hvor ofte møtes ressursteam/fagteam?**

Vi ser at team er vanlig i alle fire byer, men samtidig at det er betydelig variasjon mellom skolene innad i hver by med hensyn til hvor ofte teamene møtes. Trondheim skiller seg ut med å ha lite mellom-skole variasjon i møtehyppighet. Her svarer 70 % av rektorene at teamene møtes hver fjerde uke. Vi vet imidlertid fra intervjurunden at de mer avgrensede teamene møtes oftere. I Trondheim er jevnlig møter mellom PPT og ledelsen ved skolen i dag en del av PPTs formaliserte kontakt med skolene. I Stavanger er det også et flertall av skolene som praktiserer teammøter hver fjerde uke, men ved en del av skolene møtes de også hver uke eller hver andre uke. I Bergen svarer de fleste skolene hver andre uke, mens i Kristiansand er det flest skoler som svarer hver uke. Måten teamene er oppbygd på har sannsynligvis påvirkning på hvor ofte de møtes.

I intervjuene med et utvalg rektorer fikk vi inntrykk av at sammensetningen av teamene varierte en del. Vi inkluderte derfor to spørsmål i spørreundersøkelsen om hvem som møter i teamene. For det første hvem som møter fast og for det andre hvem andre som inngår i teamet, men som ikke møter hver gang. Skolene har imidlertid mange ulike team, hvor interne møtes jevnlig. I tillegg er det faste team hvor eksterne inkluderes, slik som PPT, barnevern, helsestasjon etc. Informasjonen i figur 6.6 må derfor ses i sammenheng med hvem som inkluderes i teamene.

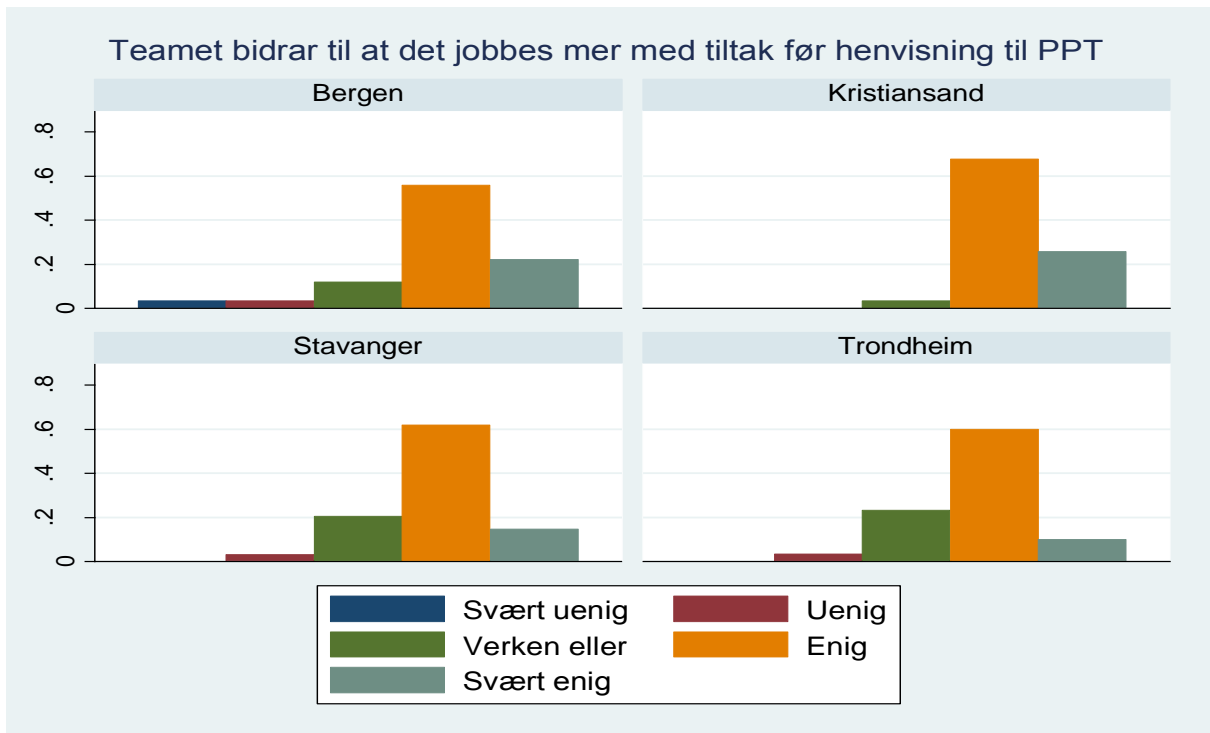
I appendiks illustrerer vi informasjonen om hvem som inngår i teamene. Vi ser at ledelsen er godt representert. Det varierer imidlertid om det er rektor, avdelingsleder eller begge som møter fast i teamene. Spesialpedagogisk rådgiver er også ofte representert som fast medlem, særlig i Trondheim hvor dette gjelder så godt som alle skoler.

I Bergen og Trondheim er det vanlig at PPT er representert fast i teamet. Dette gjelder også en del skoler i Stavanger og Kristiansand, men andelen er vesentlig lavere, spesielt i Kristiansand. I de to sistnevnte byene rapporterer en stor andel rektorer at PPT har status som ikke-fast medlem. Forståelsen rundt disse teamene varierer imidlertid og tolkningen her vil være at PPT møter skolene fast i slike team, men at skolene også har hyppigere møter, hvor PPT ikke møter. I Trondheim møter PPT fast, men her rapporterer skolene om møter hver fjerde uke.

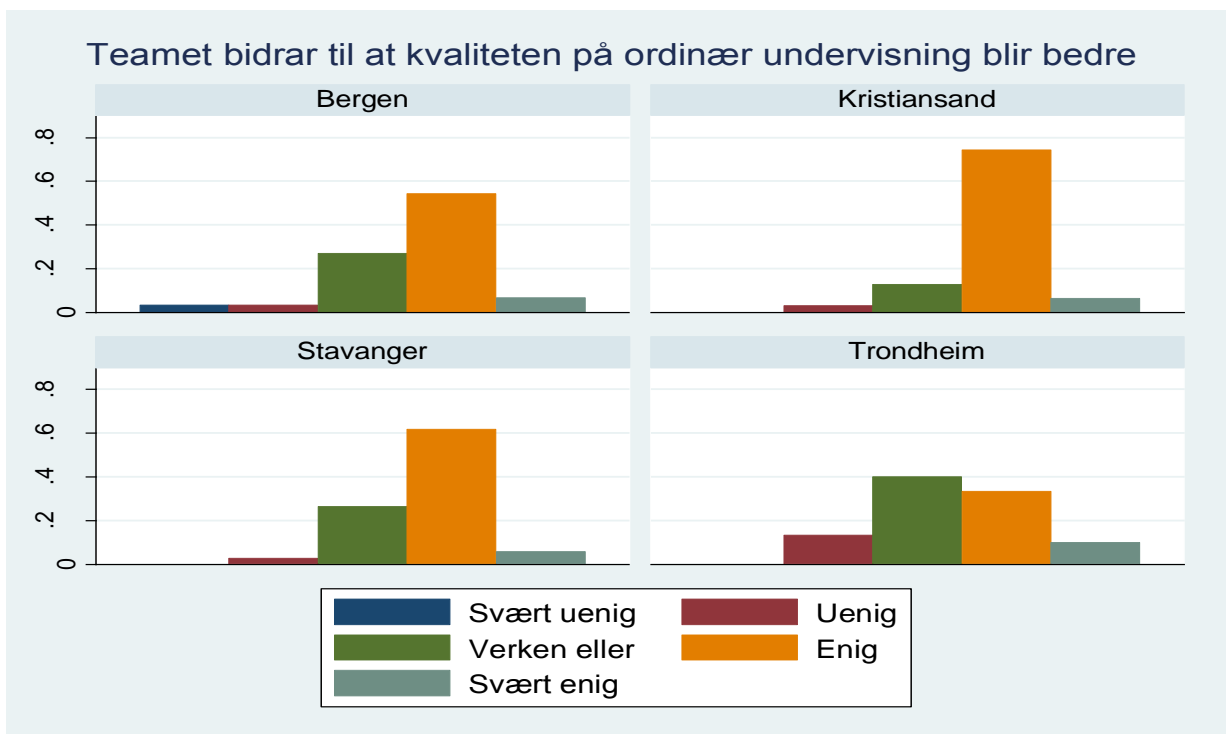
Det synes å være betydelig mellom-kommune variasjon med hensyn til kontaktlæreres team-representasjon, dvs. i hvilken grad kontaktlærer alltid trekkes inn i teamet dersom det er saker som omfatter lærerens egne klasser eller elever. Det er relativt uvanlig at kontaktlærere sitter fast i teamene, men relativt vanlig at de trekkes inn ved behov. Det synes å være noe mellom-by-variasjon: Kontaktlærerne synes å være minst representert i Stavanger.

Helsesøster er godt representert i teamene i Trondheim. Også nesten 60 % av skolene i Kristiansand og Bergen har helsesøster som fast medlem av teamene, mens andelen er en del lavere i Stavanger. Barnevern sitter også fast i teamene ved mange skoler i Trondheim.

Fungerer teamene som intendert? Skolene er i stor grad enige i at teamet bidrar til at det jobbes mer med tiltak før henvisning til PPT. Så å si ingen rektorer er uenige i dette. Se figur 6.7. Figur 6.8 viser at det er mindre enighet om at teamene bidrar til at den ordinære undervisningen blir bedre. I Kristiansand er 80 % av rektorene enige eller svært enige i at teamet bidrar til å bedre kvaliteten på den ordinære undervisningen, mens i Trondheim er man langt mer usikker. Her tror bare ca. 40 % av rektorene at teamene bidrar positivt til å forbedre ordinær undervisning. Stavanger og Bergen plasserer seg omtrent midt mellom ytterpunktene. Vi er tilbakeholdende med å tolke disse mellom-by forskjellene fordi det ikke går klart nok fram av spørsmålet om det er de avgrensede eller utvidede teamenes funksjon som rektorene er bedt om å vurdere. Informasjonen i figur 6.8 kan imidlertid tyde på at teamene kan ha ulik funksjon i de fire byene.



**Figur 6.7:** Fra spørreundersøkelse: Påstand: Ressursteam/fagteam/spes.pedteam bidrar til at det jobbes mer med tiltak før henvisning til PPT



**Figur 6.8:** Fra spørreundersøkelse: Påstand: Teamet bidrar til at kvaliteten på ordinær undervisning blir bedre

## 6.5 Innovativ spesialundervisning

Tradisjonell organisering av spesialundervisningen sprer årstimene jevnt utover skoleåret. I intervjuer gir flere rektorer uttrykk for at de er på vei bort fra denne måten å gi spesialundervisning på: Stadig mer av spesialundervisningen gis som konsentrerte korte kurs der formålet er å øve ferdigheter slik at elever med behov for noe tilrettelegging kan ha utbytte av å delta i ordinær undervisning. Flere rektorer rapporterer at kursingen følges av hyppige evalueringer av læringsutbyttet – som i neste omgang danner grunnlag for beslutninger om kursingen bør fortsette eller kan avsluttes. I denne type kursing deltar ikke bare spesialundervisningselever, men også andre elever som er marginale til ordinær undervisning.

Rektorene uttrykker betydelig entusiasme for denne måten å organisere spesialundervisningen på: en oppnår bedre kontakt mellom ordinær undervisning og spesialundervisning, og en oppnår mer målrettet arbeid med de marginale elevene.

På dette punktet er intervjuene med rektorene ikke fulgt opp med spørsmål i spørreundersøkelsen. Vi er derfor ikke i stand til å gi anslag på omfanget av slik kursing. I flere av byene uttrykker PPT at de oppmuntrer skolene til å organisere mer av spesialundervisningen som korte konsentrerte kurs. Noe av diskusjonen rundt virkningen av finansieringsmodeller både i kapittel 4 og i kapittel 7 indikerer at slike innovative løsninger blir enklere å få gjennomført når graden av rammefinansiering øker og det er mindre ressurser tilgjengelig utenfor skolenes budsjett.

## 6.6 Vedtak om spesialundervisning

Rektor er i alle byene ansvarlig for at vedtak om spesialundervisning fattes. I praksis vil det på enkelte skoler være andre personer som skriver vedtakene, slik som avdelingsleder eller spesialpedagogisk rådgiver. Vår erfaring fra intervjurunden er at dette varierer mye mellom skolene og mellom byene. Dette ser vi også i tabell 6.2 fra spørreundersøkelsen. Mens vedtakene i all hovedsak skrives av rektor i Kristiansand, skrives flertallet av spesialpedagogisk leder eller spesialpedagogisk rådgiver i Trondheim. I Stavanger og Bergen skrives de fleste av ledelsen, men her har avdelingsleder en del av ansvaret. Ingen skoler i Kristiansand har avdelingsleder som skriver vedtakene. Hvem som skriver vedtakene trenger ikke ha vesentlig betydning. Man kan imidlertid argumentere for at ved skoler hvor rektorer skriver vedtakene er involveringen fra skolens ledelse større. På den andre siden vil en spesialpedagogisk leder

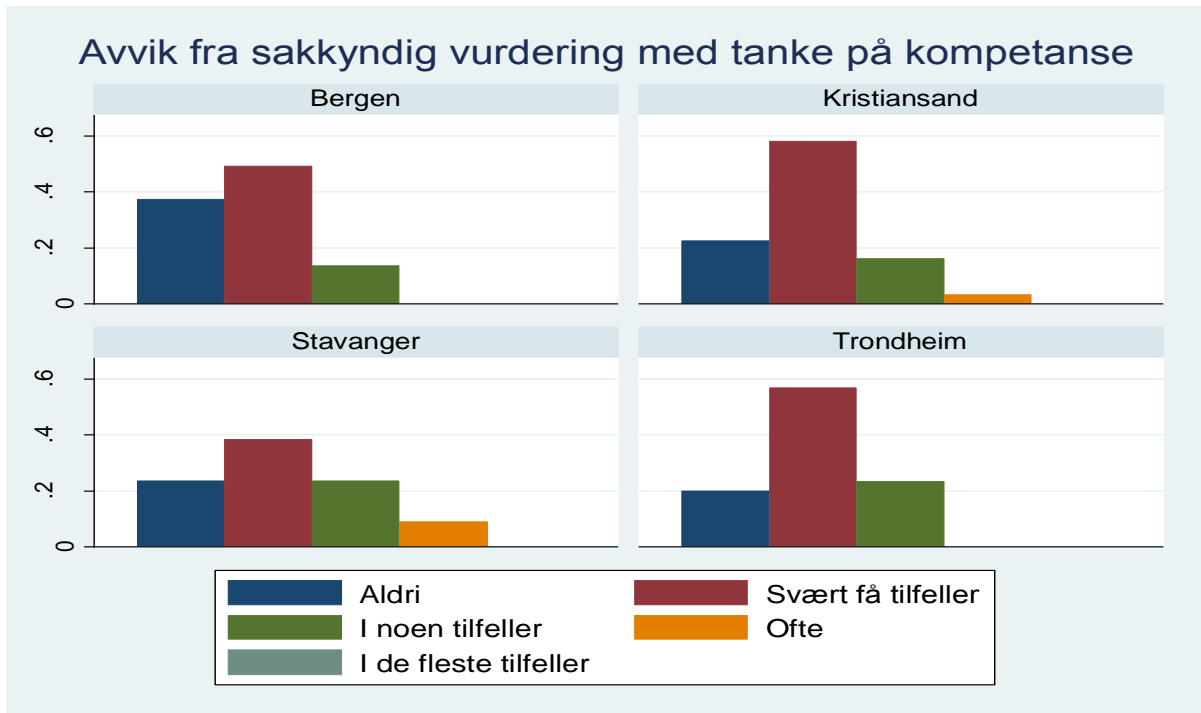
sannsynligvis være nærmere eleven og personene rundt eleven og kan ha større mulighet til å tilpasse vedtakene. Dette vil avhenge av skolens organisering.

**Tabell 6.2: Fra spørreundersøkelse: Hvem skriver i hovedsak vedtak om spesialundervisning ved din skole?**

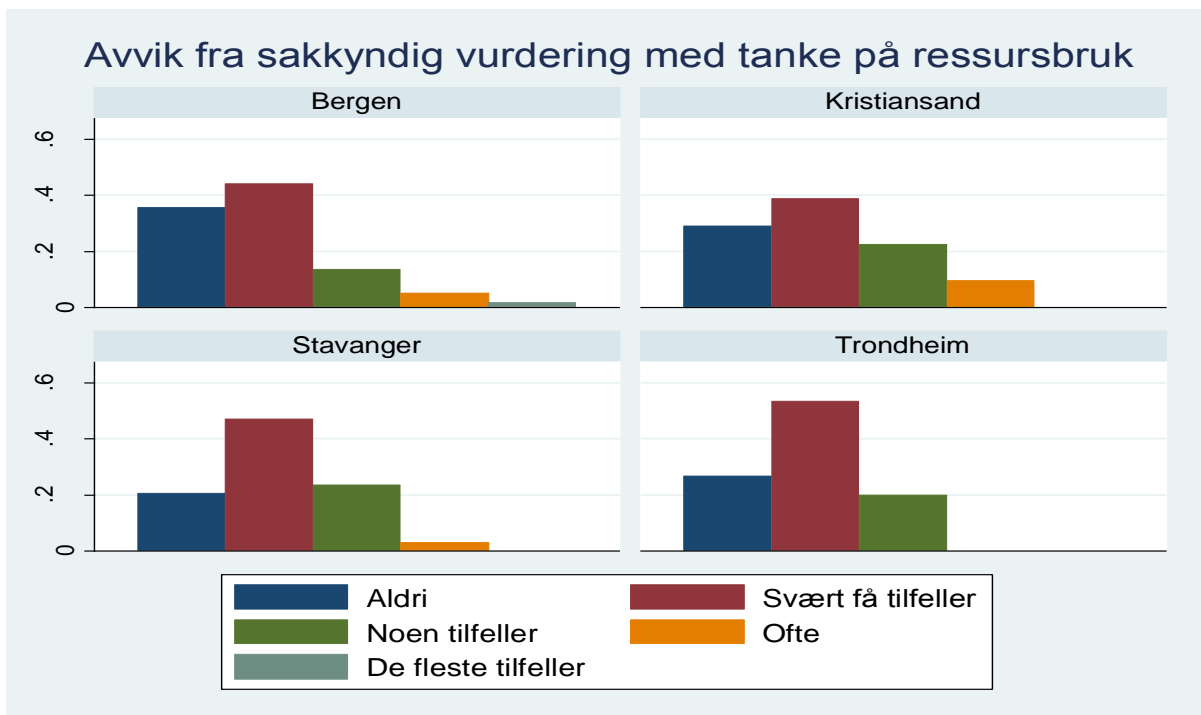
	Rektor	Avdelingsleder	Spesialpedagogisk leder	Spesialpedagogisk rådgiver
<b>Stavanger</b>	59 %	31 %	3 %	6 %
<b>Bergen</b>	67 %	21 %	4 %	9 %
<b>Kristiansand</b>	77 %	0 %	23 %	0 %
<b>Trondheim</b>	43 %	10 %	23 %	23 %

Rektor eller den som skriver vedtakene om spesialundervisning, vil måtte basere vedtakene på PPTs tilråkning. Likevel har rektor frihet til å fatte vedtak som avviker fra PPTs tilråkning. Noen skoler opplever det som vanskelig å fatte avvikende vedtak, andre skoler mener at så lenge man har en god dialog med foreldre kan avvik fra tilråkningen være mulig. Flere skoler vi har snakket med mener også at avvik fra tilråkningen ikke er nødvendig siden man har en god dialog med PPT underveis i prosessen, og at man kjenner godt til innholdet i tilråkningen før den foreligger. Hvordan dette slår ut, vil avhenge av PPTs posisjon i skolen slik som diskutert tidligere i denne rapporten. Vårt inntrykk fra intervjuene var at man sjelden hadde avvik. I spørreundersøkelsen har vi imidlertid spurt rektorene om de hadde avvik med tanke på økonomi, kompetanse eller organisering. Resultatene fra dette rapporteres i figur 6.9 til figur 6.11. Konklusjonen fra denne gjennomgangen er også at avvik forekommer sjelden. Det er svært få skoler som rapporterer om avvik ofte. Inntrykket er ganske likt mellom byene. Likevel er det en høyere andel som svarer «aldri» i Bergen enn i de andre byene.

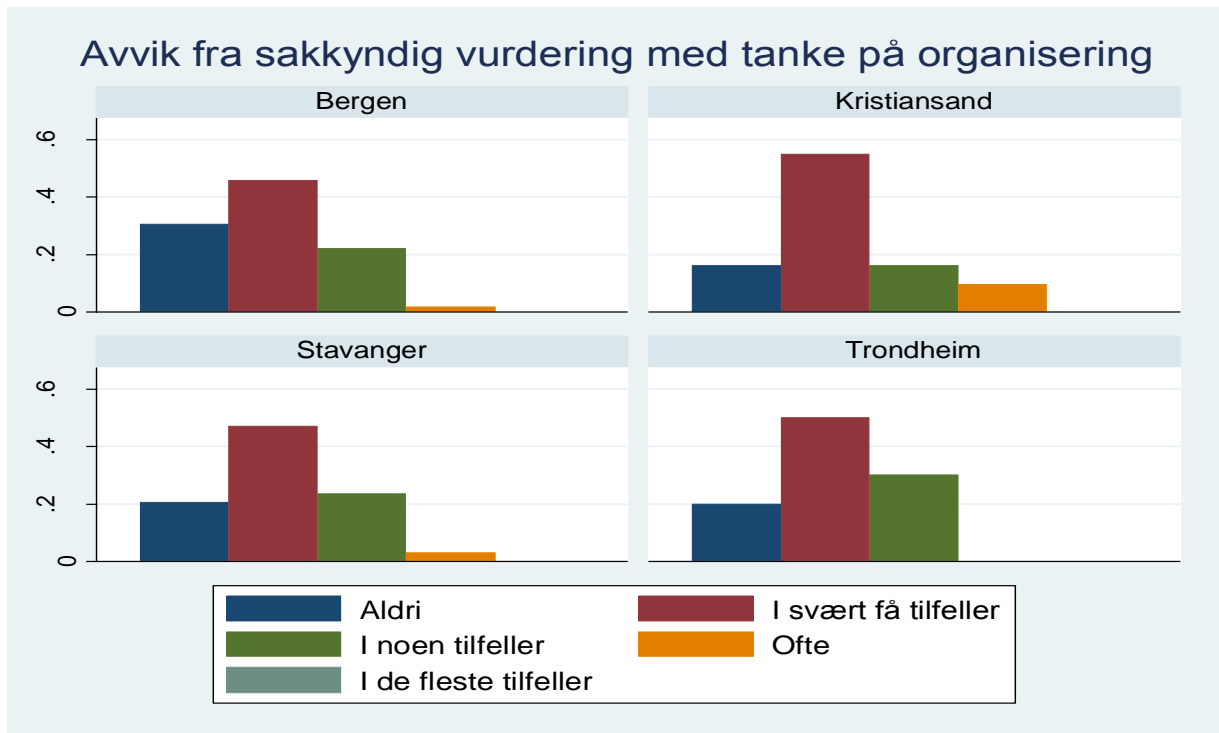




**Figur 6.9:** Fra spørreundersøkelse: Avvik fra sakkyndig vurdering med tanke på kompetanse



**Figur 6.10:** Fra spørreundersøkelse: Avvik fra sakkyndig vurdering med tanke på ressursbruk



**Figur 6.11: Fra spørreundersøkelse: Avvik fra sakkyndig vurdering med tanke på organisering**

Rektorene er også spurt om hva som er de viktigste årsakene til at de velger å avvike fra tilrådingene. Her er det en del forskjeller mellom byene. Trondheim skiller seg ut med en høy andel som svarer uenighet med PPT som en viktig årsak. I Bergen og Kristiansand er det en relativt høy andel som svarer at økonomi er en viktig årsak til avvik fra tilrådingen, mens i Stavanger er det tilgjengelig kompetanse som dominerer som årsak. Noen skoler har valgt å ikke svare på dette spørsmålet, siden de ikke har hatt avvik. Dermed summerer ikke prosentene seg til 100.

**Tabell 6.3: Dersom skolen har hatt avvik fra sakkyndig vurdering: Hva er de viktigste årsakene til avvik?**

	Uenighet med PPT	Økonomi	Tilgjengelig kompetanse
<b>Kristiansand</b>	19 %	35 %	35 %
<b>Stavanger</b>	6 %	32 %	56 %
<b>Trondheim</b>	30 %	13 %	40 %
<b>Bergen</b>	20 %	22 %	41

## **6.7 Elever ved faste avdelinger**

I kapittel 3 analyserte vi data fra GSI om organiseringen av spesialundervisningen. GSI informerer om andelen elever ved fast avdeling permanent eller på et alternativt tilbud minst en dag. Trondheim kommune skiller seg ut blant storbyene med en lav andel av spesialundervisning som foregår i faste avdelinger. De siste tre årene, hvor statistikken har vært tilgjengelig i GSI, har andelen i Trondheim variert fra 8,4 % av spesialundervisningselevne i 2012 til 7 % i 2014. I Bergen har utviklingen i samme periode vært fra 10,4 % til 14 %, og i Kristiansand fra 13,4 % til 14,5 %. I Stavanger har man hatt en annen utvikling. I 2012 hadde 17,7 % av spesialundervisningselevne tilholdssted på fast avdeling, mens andelen i 2014 var på 13,1 %. Bergen, Kristiansand og Stavanger er på omtrent samme nivå, mens Trondheim har en god del lavere andel av spesialundervisningselevne på fast avdeling. I tillegg er 3-4 % av spesialundervisningselevne ved alternative tilbud minst en dag i uken. Her er det små forskjeller mellom byene. Merk at målene som er brukt her er noe problematiske, fordi andelen i for eksempel fast avdeling går ned når andel elever i spesialundervisning øker, alt annet likt. Merk også at det er en svak tendens til at elever som kvalifiserer for opphold på fast avdeling, mottar spesialundervisning ved sin nærskole. Andre former for organisering er diskutert i kapittel 3. Elever ved faste avdelinger vil ofte være karakterisert som elever med svært omfattende behov slik som grupperingen diskutert innledningsvis. Her er det ingen tvil om at eleven skal ha spesialundervisning og ofte utenfor klasserommet ved nærskolen.

## **6.8 Utgangen av spesialundervisning**

Spesialundervisning er ikke nødvendigvis en permanent behandling. For noen elever er det permanent, og skal være det på grunn av omfattende behov, mens for andre elever skal man ha en målsetting om at eleven skal tilbakeføres til ordinær undervisning.

### **Avslutning av vedtak**

Spesialundervisning avsluttes sjelden. Den viktigste grunnen er at de fleste spesialundervisningselevne har lærevansker som ikke går over. Økningen i antall elever i spesialundervisning fra 2006 og utover, har sannsynligvis endret sammensetningen av gruppen i noen grad. Det er grunn til å tro at en nå finner en del elever i spesialundervisning – ofte med få timer i vedtaket - som ikke har alvorlige og vedvarende lærevansker.

Det er opp til skolelederne å ta initiativ til avslutning. De peker på flere grunner til at avslutning er vanskelig. Den største utfordringen er ofte å overbevise foresatte om at deres barn vil bli like godt ivaretatt innenfor ordinær undervisning. Mangelen på gode kvalitetsindikatorer åpner også for faglig uenighet om hvor elevene oppnår størst læringsutbytte.

Tabell 6.4 rapporterer avsluttede og nedskalerte vedtak siste 12 måneder. Tallene er hentet fra spørreundersøkelse til rektorene og delvis diskutert tidligere i rapporten. Her ser vi at Kristiansand er klart mer aktiv enn de tre andre byene i å vurdere eksisterende vedtak. Ifølge skolelederne er over 23 % av vedtakene enten avsluttet eller nedskalert i Kristiansand, mens de andre byene ligger rundt 10 % for de to kategoriene samlet. Dette er gjennomsnitt mellom skoler, men vektet etter skolestørrelse, slik at en liten skole som hadde et vedtak som er avsluttet, ikke vil påvirke kommunens gjennomsnittsverdi like mye som et rent gjennomsnitt mellom skoler.

Sett i forhold til antall elever ved skolen er det Stavanger som har en høy andel. Dette har sin årsak i at Stavanger har høyest andel enkeltvedtak. Antall avsluttede vedtak i forhold til elevmassen og antall nedskalerte vedtak i forhold til elevmassen er imidlertid høyest her og lavest i Bergen. Dette kan være et alternativt mål på omfanget av nedskalerte og avsluttede vedtak, fordi man i Stavanger ser ut til å avslutte og nedskalere flere vedtak sett i forhold til antallet elever i kommunen. Siden antallet vedtak totalt er så høyt, kreves det et svært høyt antall avsluttede vedtak i forhold til størrelsen på byen for å få en høy andel i tabellen nedenfor. Dette målet er derfor inkludert som en ekstra referanse.

**Tabell 6.4 Antall avsluttede vedtak sett i forhold til antall vedtak totalt og antall elever på skolen**

	Andel av vedtak som er avsluttet	Avsluttede vedtak som andel av antall elever	Andel av vedtak som er nedskalert	Nedskalerte vedtak som andel av antall elever
Kristiansand	12 %	0,5 %	11,3 %	0,4 %
Bergen	6,5 %	0,4 %	3,2 %	0,2 %
Trondheim	6,8 %	0,5 %	3,4 %	0,3 %
Stavanger	6,4 %	0,6 %	4,5 %	0,5 %

Vi har spurt rektorene om hvilke elever som har fått avsluttet vedtak det siste året. Tabell 6.5 oppsummerer svarene.

**Tabell 6.5: Avsluttede vedtak fordelt på vanskekatogrier**

	Kristiansand	Trondheim	Bergen	Stavanger
Hørselshemming	3,2 %	3,3 %	1,7 %	2,9 %
ADHD	6,5 %	13,3 %	6,8 %	8,8 %
Atferdsvansker u/ADHD	9,7 %	20 %	11,9 %	17,6 %
Skolevegring	3,2 %	6,7 %	5,1 %	8,8 %
Psykiske lidelser	3,2 %	13,3 %	3,4 %	0 %
Generelle lærevansker	22,6 %	20 %	15,3 %	20,6 %
Spesifikke lærevansker/fagvansker	6,5 %	13,3 %	18,6 %	17,6 %

Tabell 6.5 viser at generelle lærevansker er den kategorien hvor alle byene har den høyeste andelen avsluttede vedtak. Mange elever med spesifikke lærevansker får også avsluttet sine vedtak. Stavanger og Trondheim skiller seg ut med en høy andel av skolene som har avsluttet vedtak innen kategorien atferdsproblemer uten ADHD. I Trondheim har man i tillegg avsluttet mye innen ADHD og psykiske lidelser.

## 6.9 Oppsummering om organisering ved skolene

I dette kapitlet har vi sett nærmere på skolenes tilpasninger, både på tvers av de fire byene og innad i de fire byene. Vi gir ingen dekkende oppsummering, men fremhever noen sentrale punkter. I intervjuene - mer enn i spørreundersøkelsen - har det vært tydelig at det tenkes nytt om både ordinær undervisning og spesialundervisningen. Vi starter oppsummeringen med å fremheve innovasjonene.

*Innovasjon i ordinær undervisning og i spesialundervisning.* I flere av storbyene tas små grupper av elever med noe behov for tilrettelegging, ut til korte intensive kurs, spesielt med mål om å forbedre lese- eller regneferdigheter. Informantene fremhever at elevenes faglige fremgang følges tett under kurset, slik en beslutning om tilbakeføring til ordinær undervisning er godt begrunnet. Gruppene består ofte av en blanding av spesialundervisningselever og ordinære elever. Blandingsforholdet er forskjellig i storbyene. Stavanger er mye raskere med å tildele spesialundervisning til disse elevene, slik at denne gruppen er overrepresentert i kursene. I Trondheim ser en i større grad kursingen som et middel til å unngå spesialundervisning, og

gruppene består i større grad av elever uten vedtak om spesialundervisning. Nyere britisk forskning (se for eksempel Webster m.fl., 2013) gir empirisk støtte til at denne måten å organisere arbeidet med elever som har små behov for tilrettelegging på kan gi godt læringsutbytte – men at dette blant annet er betinget av kvaliteten på samarbeidet mellom ordinær lærer og gruppelærer.

*Organiseringen av ordinær undervisning.* Trondheim skiller seg en del ut ved å organisere på trinn framfor i klasser – da særlig på barnetrinnet. Stavanger skiller seg ut ved å ha den mest tradisjonelle organiseringen i klasser. Bergen og Kristiansand plasserer seg mellom de to ytterpunktene. På ungdomstrinnet er det noe annerledes og større forskjeller innad i byene. Skoler som er organisert på trinn fremhever dette som en faktor som bidrar til at flere utfordringer kan løses innenfor det ordinære, og som et tiltak som bidrar til å forebygge spesialundervisning. Dette har vi imidlertid ikke hatt mulighet til å undersøke videre.

*Teamorganisering.* Bruken av spesialpedagogiske team, ressursteam, fagteam eller lignende er meget utbredt i alle byene. Som vi har sett varierer organiseringen av disse teamene noe, blant annet med tanke på hvor ofte man møtes og hvem som inngår fast i teamet. I Bergen og Trondheim er PPT i større grad en fast del av teamet, mens man i Stavanger og Kristiansand har PPT som et ikke-fast medlem. Dette må ses i sammenheng med at man for eksempel i Trondheim som regel møtes kun hver fjerde uke i det store teamet der PPT deltar, og at man har andre mindre team som møtes hyppigere. Helsesøster er i større grad inkludert i Trondheim, og her ser spesialpedagogisk rådgiver ut til å ha en sterk posisjon, ved at skoleleder ikke deltar i samme grad. I Stavanger er imidlertid ledelsen ved skolen spesielt godt representert. Det er relativt stor enighet i byene om at teamene bidrar til å heve kvaliteten på ordinær undervisning. Særlig gjelder dette Kristiansand.

*Assistentbruken.* Vi har sett på omfanget av assistentbruk i kapittel 3. Rektorientervjuene gir grunnlag for følgende kommentar til kvalitetsdiskusjonen. I den offentlige diskusjonen blir høy assistentbruk sett på som en indikasjon på at kvaliteten av spesialundervisningen er lav. Internasjonal forskning gir noe støtte til dette synspunktet: Elever eksponert for assistent har i gjennomsnitt dårligere læringsutbytte enn tilnærmet like elever i det ordinære tilbudet, og en tror dette skyldes en kombinasjon av lært hjelpeløshet, stigmatisering og isolasjonseffekter. Flere av rektorene uttrykker imidlertid at de finner den offentlige diskusjonen om assistentbruk unyansert. De påpeker at assistentene har svært ulik kompetanse, og at mange utfører en rekke viktige oppgaver for en svært heterogen elevgruppe. Behovet for en bedre informert og mer

presis offentlig diskusjon understrekes sterkt. Flere påpeker i denne forbindelse at de finner den del av GSI-statistikken som omhandler assistenter tilnærmet verdiløs.

*Utgang av spesialundervisningen.* Kristiansand og Stavanger ser ut til å ha avsluttet eller nedskalert en større del av eksisterende vedtak om spesialundervisning. I Stavanger har man mange små vedtak tidlig i utdanningsløpet der intensjonen er å få elevene tilbake til ordinær undervisning. En del vedtak stilles også i bero heller enn å avsluttes. I Kristiansand er det større fokus på at færre elever skal ha spesialundervisning og man finner andre løsninger for enkeltelevne. Her jobbes det på kommunalt plan med utvidelser av normalbegrepet.

## **7. Drøfting og sammenligninger**

I dette kapitlet diskuterer vi om mellom-kommune-variasjon i skolenes tilpasninger reflekterer ulikheter i eierskapsutøvelsen. Det vil si at vi ser på om ulikheter i skolenes tilpasninger i de fire kommunene kan tilbakeføres til forskjeller i eierskapsutøvelsen. For å oppnå en rikere beskrivelse av likheter og forskjeller mellom skolene i de fire kommunene utnytter vi også informasjonen fra intervjuer med skoleledere i 16 skoler i de fire byene. Diskusjonen preges av at antall observasjoner er lite (kun fire kommuner), og at feltet er komplekst.

Prosjektet har intervjuet ledere ved fire skoler i hver kommune. Intervjuene har hatt to formål. For det første, å kunne si noe om hvordan kommunenes organisering og finansiering påvirker skolenes praksis både i ordinær undervisning og på spesialundervisningsfeltet. For det andre, å kunne si noe om hvordan egenskaper ved elevene og skolekompetansen påvirker skolenes praksis. I presentasjonen som gis her er skolene anonymisert, og det gis ingen separat gjennomgang av de enkelte skolene. Formålet er, som allerede nevnt, å utfylle diskusjonene under presentasjonen av spørreundersøkelsen, og i større grad forsøke å peke på mulige sammenhenger mellom eierskapsutøvelsen og skolenes praksis.

Diskusjonen er inspirert av generelle teorier om styring i hierarkiske organisasjoner. Skoleeierne har målsettinger som de ønsker realisert, mens måloppnåelsen avhenger av hvordan skoleledere og lærere utfører oppdraget. Styringsutfordringene ligger i at aktørene på toppen ikke nødvendigvis har sammenfallende målsettinger med aktørene på grunnplanet, og at bare aktørene på grunnplanet kjenner elevmaterialet. Aktørene i skolene kan derfor ha mulighet til å utnytte en informasjonsfordel til å forfølge egne mål på bekostning av eiernes. Eierne må velge virkemidler som får skoleledere til å arbeide riktig med de riktige tingene. Dette er en relativt abstrakt og forenklet fremstilling av styringsutfordringene.

Vi starter kapitlet med å presentere en situasjonsforståelse, som kan leses som en konkretisering av denne modellmessige forståelsen. Målet er altså å gjøre avgrensinger som muliggjør en diskusjon av skoleeiers og skoleleders roller i utviklingen av spesialundervisningen.

### **7.1 Prosjektets situasjonsforståelse**

Det er mange mulige forklaringer på veksten i antall enkeltvedtak i grunnskolen. Mathisen m.fl (2012) diskuterer en rekke av de potensielle driverne: I tillegg til at Kunnskapsløftet og de internasjonale testene sannsynligvis har bidratt til økningen, peker de på at satsingen på tidlig innsats bidrar til at flere enn før blir kartlagt og oppdaget tidlig, at foreldre har økte krav til



opplæringen og at flere elever enn tidligere sliter med angst, skolevegring og/eller psykososiale problemer. Endringer i familieforhold, herunder flere skilsmisser og flere som flytter, og et arbeidsmarked med økte kompetansekrav trekker i samme retning. De fremhever endringer i PPTs rolle som en tredje kategori drivere. PPT har fått økt vekt som sakkyndig, og dermed også som ressursutløser.

Alle disse faktorene kan ha forklaringskraft, men vi vet lite sikkert om hvor mye hver enkelt faktor bidrar. Tidssammenfallet mellom den raske økningen i antall enkeltvedtak og innføringen av Kunnskapsløftet indikerer imidlertid at en del av økningen kan knyttes til denne reformen. Det er sannsynlig at følgende mekanismer har gjort seg gjeldende. Vektlegging av grunnleggende ferdigheter, kartleggingsprøver, nasjonale prøver osv. har bidratt til å avdekke mangelfulle ferdigheter hos en betydelig andel elever – og et behov for målrettede tiltak. Skoleorganisasjonen har vært dårlig forberedt på denne situasjonen: Mange lærere har sannsynligvis manglet tilstrekkelig handlingsrepertoar for å tilpasse undervisning til alle typer elever, og utfordringene er søkt løst ved å tilmelde flere elever til spesialundervisning. Mens skoleledelsen har stått overfor gitte budsjetter og har sett at ressursene er begrenset, har den enkelte lærer sett at det kan være ressurser å hente for egne elever (på bekostning av lærerne i andre klasser eller andre aktiviteter på skolen). Skoleledere har kommet i en vanskelig situasjon, og mange har i en innledningsfase løst utfordringene ved å spre spesialundervisningsressursene tynt utover, dvs. flere elever har fått spesialundervisning uten at budsjettandelen til spesialundervisning har økt tilsvarende. I andre tilfeller er det gjort avveininger mellom spesialundervisning og ordinær undervisning, f.eks. ved at årlige budsjettøkninger har gått til spesialundervisning i stedet for til ordinær undervisning. Spissformulert: I denne tidlige etterreform fasen har skoleledere i større grad forsøkt å løse rettighetsutfordringer enn kvalitetsutfordringer i undervisningen - mye fordi de har manglet redskaper til å sortere etterspørselen etter henvisninger.

Skoleeiere har så – på ulike tidspunkter i etter-reform perioden og i større eller mindre grad - signalisert et ønske om mer proaktive skoleledere som griper inn tidlig når elever opplever svakt læringsutbytte i ordinær undervisning. Trondheim og Kristiansand har vedtatt eksplisitte politiske målsettinger om å styrke ordinær undervisning, og at mer av utfordringene skal løses her heller enn i spesialundervisning. Bergen har ønsket å redusere omfanget av de små vedtakene. I Stavanger har skolesjefen vært opptatt av å få andelen vedtak ned, uten at dette har vært eksplisitt formulert fra politisk hold. Signalene fra eiere til skoleledere er dels av politisk

karakter - ved at eiere har vedtatt klare målsettinger som skoleledere blir evaluert etter, dels av økonomisk karakter – ved at rammefinansiering etter hvert er innført i alle de fire byene.

Skoleledere synes å ha respondert ved å benytte to hovedstrategier for å redusere andel elever i spesialundervisning: Forbedring av ordinær undervisning for slik å redusere etterspørselen etter spesialundervisning, og/eller tildeling av spesialundervisning tidlig med målsetting om at eleven skal settes i stand til å returnere til ordinær undervisning senere. Hovedgrepene innenfor disse strategiene synes dels å være økt ressursinnsats tidlig i skoleløpet, og dels økt ansvarliggjøring av kontaktlærere for kvaliteten i ordinær undervisning og spesialundervisning. I ansvarliggjøringsstrategien står utarbeiding av mål- og tiltaksplaner og aktiv bruk av målorienterte individuelle opplæringsplaner sentralt. Mål- og tiltaksplaner er redskap for å tilpasse ordinær undervisning til elever som i utgangspunktet opplever at de får mangelfullt utbytte av ordinær undervisning. IOP-er legger føringer på den undervisning elever med enkeltvedtak skal ha.

De kritiske spørsmålene er hvor dypt endringene i skolenes praksis går. Har ordinær undervisning blitt bedre; slik at elever som i utgangspunktet sliter, opplever større læringsutbytte, eller har trykket på å beholde elever i ordinær undervisning gitt en mindre resultatorientert skole? Lykkes skoler med tidlig bruk av spesialundervisning; slik at vedtak kan avvikles og flere elever kan tilbakeføres fullt ut til ordinær undervisning? I hovedsak mangler vi data til å gi sikre svar på disse spørsmålene. Intervjuer med skoleledere gir oss noe, men kombinasjon av en kompleks virkelighet og et lite antall intervjuer gir ikke grunnlag for sikre konklusjoner.

## **7.2 Virkning av ulike finansieringsmodeller – rammetildeling og levekårsressurs**

Finansieringsmodellene har vært i endring i alle byene. Her diskuterer vi hvordan forskjellene i finansiering mellom byene, både historisk og i dag, har bidratt til den utviklingen vi har sett i spesialundervisning.

Vi diskuterer om følgende aspekter ved finansieringsmodellen har betydning for omfanget av spesialundervisning:

- Grad av rammefinansiering (-)
- Midler til levekårstildeling (-/+)

- Fordeling av levekårsmidler (-/+)
- Midler til elever med store og omfattende behov (+)
- Tilgjengelighet av midler til elever med store og omfattende behov (+)

Fortegn på effekten på vekst i spesialundervisning, som er gitt i parantes, antyder konklusjonene på de diskusjonene som presenteres nedenfor.

## **Rammefinansiering**

Som redegjort for tidligere praktiserer alle de fire byene rammefinansiering. Størsteparten av midlene til skolene fordeles gjennom rammen. Trenden er også en utvikling mot mindre ressurser utenfor skolebudsjettene og mer fordeling bestemt av kriterier. Rammefinansierings-systemene har i hovedsak stengt skolenes mulighet for ekstra inntekter via vedtak om spesialundervisning. Inntrykket fra rektorintervjuene er at dette har bidratt til praksisendringer, kanskje primært i ordinær undervisning - og med påfølgende konsekvenser på spesialundervisningsfeltet. Rektorene opplever at nye vedtak må finansieres ved å kutte i andre av skolens aktiviteter, og er opptatt av at mer spesialundervisning betyr mindre handlingsrom i ordinær undervisning.

Flere rektorer påpeker at lærerne ikke nødvendigvis oppfatter situasjonen på samme måte. Lærere, som primært er opptatt av «egne» elevers ve og vel, ser at et vedtak om spesialundervisning gir større ressurstilgang til egen elevgruppe. Enkeltlærere kan også oppleve at det er kamp om skolens midler til spesialundervisning, og slik engasjere seg i en «alles kamp mot alle». Spissformulert kan en si at rammefinansieringen har gjort at kampen om spesialundervisningsressurser er flyttet ett nivå ned i organisasjonen, og at mye nå avhenger av hvordan skolelederne organiserer beslutningsprosessene.

En hovedstrategi for flere skoleledere synes å være forsøk på mer ansvarliggjøring av kontaktlærerne. Tilnærmet alle skoler er per 2016 organisert slik at kontaktlærers bekymringer for enkeltelever først finner veien til et (ressurs)team der skolens ledelse og spesialundervisningskompetanse er representert. Noen steder fungerer ressursteamene til å forsinke tilmeldinger til PPT og til å legge press på kontaktlærerne for å forbedre ordinær undervisning for elever med enkelte behov for tilrettelegging.

Rammefinansieringen kan ha påvirket skolene på andre måter også. Mange rektorer rapporterer at det er viktig å bryte tradisjonen med privatpraktiserende lærere, og å få etablert en forståelse av «våre» i stedet for «mine» elever. Spesielt rektorer i skoler med teamorganisering av lærere

understreker at teamorganisering bidrar til å disiplinere enkeltlærere og redusere antall bekymringsmeldinger.

## **Levekår**

For at en rammefinansiering skal kunne gi en rettferdig fordeling mellom skoler, må det også justeres for at noen skoler har større behov for ressurser. I alle byene løses dette ved at skoler lokalisert i områder med «ugunstig» sosioøkonomisk sammensetning kompenseres i form av større bevilgninger. Tanken bak levekårsjusteringer er at alle skolene, til gitt elevgrunnlag, skal ha like muligheter for å tilby god undervisning, enten det er ordinær undervisning eller spesialundervisning. Vi har sett at det er ganske store forskjeller mellom byene i fordelingskriterier og hvor mye ressurser som brukes til levekår.

Bruk av levekårsjusteringer inviterer til mange ulike diskusjoner. Her avgrenser vi oss til å diskutere om størrelsen på potten påvirker veksten i spesialundervisning. Omfordeling av ressurser fra skoler i «pene» sosioøkonomiske omgivelser til skoler i mer sosioøkonomisk «ugunstige» omgivelser vil være betydelig når levekårskomponenten utgjør en stor andel av kommunens budsjett, når befolkningen er segregert til nabolag etter sosioøkonomiske kriterier, og sosioøkonomiske kriterier har stor vekt i modellen. Ved betydelig omfordeling vil skoler i pene omgivelser kunne disiplineres av trange budsjetttrammer, mens skoler i ugunstige omgivelser vil oppleve at det er nok ressurser til å dekke all - eller en stor del av - etterspørselen etter spesialundervisning. En sjenerøs levekårskompensasjon vil derfor kunne gi en økning i antall elever i spesialundervisning dersom etterspørselen etter spesialundervisning er lav i pene omgivelser (slik at disiplineringen via budsjettet betyr lite), og dersom den faktiske etterspørselen etter spesialundervisning er stor i ugunstige omgivelser (slik at økt budsjett gir økt omfang av spesialundervisning).

Vi har i denne rapporten sett at Trondheim har den relativt største levekårsporten, og at skolene her også forskjellsbehandles i større grad. Også i Kristiansand forskjellsbehandles skolene i vesentlig grad, men ikke så mye som i Trondheim. I Bergen har levekårsporten i utgangspunktet vært liten og nesten ikke bidratt til inntektsforskjeller mellom skolene. De siste årene har imidlertid potten blitt styrket vesentlig med midler til 1.-4. trinn. I Stavanger forskjellsbehandles skolene i liten grad sett i forhold til at en stor del av ressursene (nesten 7 %) fordeles etter levekår. Det er ikke klare mønster i data som indikerer at Trondheim og Kristiansand har økt omfanget av spesialundervisning, mens Bergen og Stavanger har redusert omfanget. En forklaring kan være at skoler lokalisert i områder med relativt dårlige levekår har valgt å bruke

mye ressurser til å styrke tilpasset opplæring: Syv av de åtte skoler der vi har gjennomført intervjuer og som er lokalisert i denne type områder har redusert andel elever i spesialundervisning fra 2012 til 2014. Ledelsen i skolen med den største reduksjonen i spesialundervisning begrunner dette med at den ønsker å bruke mer ressurser til å forbedre det ordinære tilbudet. Dette kan tolkes som at rammefinansieringen påvirker lederatferden også i disse skolene.

### **Tildelinger utenom rammen**

Tildelinger utenom rammen går primært til elever med store og omfattende behov. Denne type elever, som i betydelig grad må antas å være tilfeldig fordelt mellom skolene, trekker store ressurser. Skolene har derfor sterke insentiver til å få klassifisert elevene innenfor tildelingskriteriene. Kommunen på sin side har behov for klare, transparente tildelingskriterier.

Bergen og Trondheim skiller seg ut med den høyeste andelen av budsjettet som fordeles etter saksbehandling. I Trondheim har man fire kategorier. Laveste krav er gitt ved kategori 1: Elever med vedvarende behov for spesialpedagogisk bistand i deler av skoletiden, men som kan ha opplæring i gruppe sammen med andre. Eleven kan også ha behov for tilsyn før/etter skoletid. En elev i denne kategorien har alvorlig grad av spesifikke fagvansker og har IOP i de fleste fagområdene, men kan følge Kunnskapsløftets læreplan i noen fag. Andre kjennetegn ved eleven kan være hyperaktivitet, alvorlige somatiske vansker og behov for helsehjelp. Eleven utfører/klarer en del selv, men bistandsyter må være til stede for veiledning/tilrettelegging/-assistanse. I denne kategorien kan det være tilfelle at bistandsyter hjelper flere samtidig. Her er kriteriet som vi ser mindre omfattende og omfatter flere elever. Det er dermed en større andel elever som skolene kan søke om midler for.

I Bergen er det sentrale kriteriet at elevene må ha behov for omfattende helhetlig spesialpedagogisk opplæring grunngitt i sakkyndige vurderinger. Behovet kan være: Ekstra lærertimer, gjerne i kombinasjon med assistenthjelp bortimot 1:1 hele skoletiden og styrking av basistilbud i sfo.

Stavanger og Kristiansand har gjort endringer som har bidratt til å redusere antall elever som finansieres utenfor rammen. I Kristiansand ble potten som er tilgjengelig for elever med omfattende behov og fare for «liv og helse» halvert i 2011 (og pengene overført til rammen gjennom levekårstildelingen) - motivert i en vesentlig vekst i andelen tilsøkte elever opp til dette tidspunktet. I Stavanger ser vi en lignende utvikling. Veksten i spesialundervisning varte

helt fram til 2014. I 2015 ble vilkårene for tildeling utenfor rammen skjerpet. I Stavanger sitter man nå igjen med kriteriene:

Kategori 1 A: Elever med omfattende funksjonshemminger som krever avvik fra læreplan i alle fag, både praktiske og teoretiske. Gjelder autister og multifunksjonshemmede.

Kategori 1 B: Elever med omfattende funksjonshemminger som krever avvik fra læreplan i alle fag, både praktiske og teoretiske. Gjelder andre elever med avvik fra læreplanen i alle fag.

Tidligere var det ytterligere tre kategorier som ga ekstra midler, som for eksempel kategori 4 som da var: Elever med medisinske behov som av den grunn har behov for tett oppfølging.

Inntrykket er at alle fire kommuner arbeider kontinuerlig med å finne balansen mellom rammefinansiering og søkbare midler: Ved at mer av totalbudsjettet bevilges som ramme settes skolene bedre i stand til å håndtere enkeltelever med stort hjelpebehov, men enkeltskoler kan i perioder slite økonomisk når det forekommer tilfeldig opphoping av sterkt hjelpetrengende elever. Når mer av pengene holdes igjen som søkbare midler, vil trykket på ordningen bli høyt, fordi skolene da har lite handlingsrom. Tendensen synes å være at kommunene søker å øke rammebevilgningens andel av totalbudsjettet. Basert på kriteriene for å få ekstra bevilgninger kan det se ut til at dette kravet er lavest i Trondheim. Det ser ut til at kravet er lavere enn i Bergen. I praksis bruker imidlertid disse to byene omtrent like stor andel av ressursene gjennom denne tildelingen.

### **7.3 PPT og ordinær undervisning**

PPTs (tradisjonelle) primæroppgave er å utrede spesialundervisning til elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning. Herunder hører at PPT kan påvirke omfanget av spesialundervisning ved å arbeide systemrettet, som betyr at de arbeider for bedre tilpasning/kvalitet i ordinær undervisning, eller de kan arbeide med kvaliteten i spesialundervisningen, slik at elevene etter hvert blir i stand til å oppnå tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning. I opplæringsloven presiseres at PPT skal hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

En sentral målsetting for PPT i alle fire byer er å bruke mer ressurser på systemrettet arbeid i skolene. I alle byer deltar PPT i dag i teamene som vurderer om elever skal tilmeldes PPT for utredning. I hovedsak synes omfanget av det systemrettede arbeidet å være gitt ved denne deltagelsen (det finnes unntak). Inntrykket er at tjenesten deltar konstruktivt på dette nivået, og

sikrer seg verdifull innsikt i utfordringene til de elevene som tilmeldes for utredning, og også verdifull informasjon om hvordan sentrale aktører i skolene tenker og arbeider. I spørreundersøkelsen gir skoleledere relativt positive vurderinger av PPTs kompetanse i systemrettet arbeid – som sannsynligvis reflekterer at skolelederne verdsetter PPTs teamdeltagelse.

Den systemiske innflytelsen synes likevel begrenset: Organiseringen innebærer at PPT kommer sent inn i arbeidet med enkeltelever, for eksempel etter at mål- og tiltaksplan er etablert av skolens egne folk. (Stavanger er et mulig unntak her: Noen skoler rapporterer her at PPT er aktive i tidlige faser.) Videre, siden PPT ikke observerer elevene i ordinær undervisning, er det grunn til å tro at de stiller relativt svakt i møter med skolens egne folk, og må stole på deres vurderinger av at mulighetene for tilpasning av ordinær undervisning er uttømt. Så lenge PPT ikke er i posisjon til å sikre seg førstehånds kunnskap om utfordringene i ordinær undervisning, vil deres rolle i systemrettet arbeid nødvendigvis være begrenset.

Det er vanskelig å få øye på eksisterende mekanismer som gjør at PPT over tid bygger kompetanse om ordinær undervisning og interaksjonen mellom lærer-elev og elev-elev. Situasjonen er at PPT over lang tid har bygget kompetanse på individrettet arbeid. Betydelige omstillingskostnader kan bidra til at tjenesten selv vil vegre seg mot en overgang til mer systemrettet arbeid. Situasjonen er annerledes for de kommunale enhetene (Lenden, Dagskolen, BKL, mobilt team). Disse enhetene sitter med kompetanse som gjør at de er i stand til å gripe konstruktivt og raskt inn overfor akutte disiplin- eller samarbeidsproblemer i skolene. De arbeider på måter som gjør at de over tid bygger mye erfaringsbasert kompetanse. Skolene og de kommunale enhetene står i et bestiller-utfører forhold, der skolene ofte henvender seg direkte til den kommunale enheten uten å involvere PPT.

Oppsummert er vårt inntrykk at PPT har en plass i organisasjonen som gjør tjenesten lite i stand til å påvirke kvaliteten av det ordinære tilbudet. Selv om det er mulig å spore enkelte forskjeller mellom byene, synes det ikke som at noen av byene har kommet vesentlig lenger enn de andre med å integrere PPT-kompetanse i det ordinære.

#### **7.4 PPT og kvaliteten av spesialundervisningen**

Det tar vanligvis betydelig tid fra tilmelding til tilrådning. I denne perioden utformer skolene selv sine tiltak rettet mot den aktuelle eleven, og et flertall av skolelederne sier at tilråningen og vedtaket endrer svært lite i behandlingsopplegget til eleven. Dette kan tolkes som at PPT har

hatt betydelig innflytelse på den behandlingen eleven mottar i den mellomliggende perioden, men samtidig er det vårt inntrykk at skolens egne folk i betydelig grad har innflytelse på innholdet i tilrådingen. Denne konvergeringsprosessen er uten tvil verdifull, men det kritiske spørsmålet er om PPTs begrensede kunnskap om eleven og manglende kunnskap om ordinær undervisning gjør de til en svak aktør i prosessen.

Selv om mange skoler driver spesialundervisning på tradisjonelt vis, er tendensen at skolene i økende grad gir tilpasset undervisning for elever med små behov for tilrettelegging, som lese- og skrivekurs. PPT anbefaler i økende grad at spesialundervisningen gis som kurs. Dette er påfallende og vidtfaavnende praksisendringer som innebærer at en vesentlig forskjell mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning viskes ut. Det gjenstår at tilpasset undervisning i det ordinære avviker fra spesialundervisning med hensyn til lærertetthet og type lærerkompetanse. Det er relativt vanlig med færre deltagere i kurs der elever med spesialundervisning deltar, men i skoler med betydelig levekårskompensasjon er forskjellene i lærertetthet ikke nødvendigvis store. Det er vanskeligere å si noe sikkert om forskjellene i lærerkompetanse: mange skoler prioriterer å benytte høy lærerkompetanse i de korte intensive kursene - uavhengig av elevsammensetningen.

De fleste rektorene understreker betydningen av IOP-en som redskap for å sikre kvalitet i spesialundervisningen: For å være velegnet må den inneholde konkrete mål, og måloppnåelsen må evalueres jevnlig. De individuelle opplæringsplanene som skrives av lærerne i etterkant av et vedtak om spesialundervisning, tar utgangspunkt i tilrådingene fra PPT. Både PPT og rektorer rapporterer om store forskjeller mellom kontaktlærere, både mht. utforming og bruk av den individuelle opplæringsplanen. Flere rektorer påpeker at selv om kvaliteten av IOP-ene reflekterer kvaliteten i enkeltlæreres arbeid, så reflekterer den også i noen grad kvaliteten i tilrådingene. Det påpekes at tilrådingene har blitt bedre over tid, men fra noen skoler hører vi at tilrådingene i noen tilfeller kan være vanskelig å tolke.

Sett fra et styringsperspektiv er PPT en garanti for at de mest utsatte og sårbare elevene får spesialundervisning. PPTs posisjon i kommunens styringslinje er uklar, men man er underlagt nasjonale krav til sakkyndighet og saksbehandling som skal sikre kvalitet i tilrådingen. Det har lenge vært slik at PPTs oppgave er utført når den sakkyndige tilrådingen er levert. Det har vært opp til skoleledelsen å gjennomføre spesialundervisningen i tråd med tilrådingen fra PPT og etablere systemer som sikrer kvalitet i spesialundervisningen.



I spesialundervisningen møter lærerne små og store utfordringer. En del elever sliter med utfordringer som ikke er større enn ordinære lærere har kompetanse til å løse, andre elever sliter med problemer som ordinære lærere helt klart mangler kompetanse til å håndtere. En kan tenke seg at PPT, som besitter mye av den innsikten som kreves, kan rådgi lærere løpende for å oppnå gode tilpasninger av undervisningen for den sistnevnte gruppen.

Det er elementer av styringssvikt knyttet til PPTs posisjon i organisasjonen: Skoleeier kan i mindre grad pålegge PPT denne type arbeid, men skoleledere kan invitere PPT med inn i skolen. Det er da opp til PPT å takke ja til invitasjonen. At tjenesten på denne måte kan øke sin kunnskap om hvordan deres råd blir omsatt i praksis, og om rådene er gode, taler for at PPT vil være villig til å gå inn i slikt arbeid.

### **7.5 Tidlig innsats som tidlig bruk av spesialundervisning**

Stavanger intervenserer tidlig med spesialundervisning for elever som får lite utbytte av ordinær undervisning. Spørsmålet er om en slik praksis er bedre enn alternativet, som er å forbedre kvaliteten av ordinær undervisning for de marginale elevene. For de marginale elevene handler det om kvaliteten av den spesialundervisningen som gis versus kvaliteten av ordinær undervisning. For de ordinære elevene handler det om hvordan ordinær undervisning påvirkes av at elever med mindre behov for tilrettelegging tas ut av ordinær undervisning versus at ordinær undervisning i større grad tilpasses disse elevene. Dersom for eksempel elevene tjener på å være i ordinær undervisning, mens ordinære elever taper på at undervisningen i større grad tilpasses de elever med behov for tilrettelegging, vil det endelige svaret kreve at en foretar en avveining mellom hensynet til elevene som mottar spesialundervisning og hensynet til ordinære elever.

Litt karikert synes det som «Stavangerløsningen» (på småtrinnet) er å ta disse elevene ut av ordinær undervisning og beholde ordinær undervisning tilnærmet uendret. De andre byene, Trondheim mest tydelig, satser i større grad på å tilpasse ordinær undervisning til elevene som trenger ekstra tilrettelegging. Som vi har beskrevet ovenfor, opplever de marginale elevene sannsynligvis ingen store forskjeller mellom de to alternativene – fordi de uansett utsettes for intensiv kursing (forbehold tatt for at elevene ikke utsettes for systematiske forskjeller i lærerkvalitet i de to alternativene). I hvilken grad ordinære elever opplever at alternativene er forskjellige, avhenger sannsynligvis av karakteristika ved de marginale elevene. Fra internasjonal forskning vet vi for eksempel at elever som har vært voldsutsatt hjemme i mange

tilfeller har en utagerende atferd i klasserommet, som bidrar til å svekke prestasjonene til medelevene.

## **7.6 Kvalitet i ordinær undervisning**

Empirisk forskning om spesialundervisning er mangelvare både nasjonalt og internasjonalt. Dette er imidlertid et forskningsfelt med stort potensiale og et felt som det er viktig at det forskes videre på: Det ville vært til stor hjelp for politikktutformingene om vi visste mer om kvaliteten på ordinær undervisning og utbyttet elevene har av spesialundervisningen.

Ideelt sett bør forskerne vite hvilke elever som får spesialundervisning, hva slags undervisning de får og hvor stort læringsutbytte de oppnår. Det bør utvikles et bredere sett av indikatorer som kan fange opp funksjonsevne, sosiale ferdigheter osv. Vi burde også forsøke å skaffe kunnskap om det kontrafaktiske: Hvordan ville elevene i spesialundervisning ha prestert i ordinær undervisning? For dette formålet bør det gjennomføres eksperimenter som belyser effektene av for eksempel tidlig innsats med spesialundervisning, konsentrerte intensive kurs og tradisjonell spesialundervisning der undervisningen er spredt utover hele året. Disse formene for spesialundervisning «eksperimenteres» det med i dag også, men uten at det gjøres systematiske forsøk på å spore effektene.

Per dato er det (omtrent) bare de nasjonale prøvene som gir innblikk i kvaliteten av den undervisningen som blir gitt i grunnskolen. En betydelig andel av elevene som mottar spesialundervisning deltar ikke ved disse prøvene, og det er ingen muligheter til å identifisere hvilke elever som har mottatt spesialundervisning blant prøvedeltagerne.

Nedenfor sammenligner vi resultatutviklingen ved de nasjonale prøvene i de fire byene. Motivasjonen er at flere av byene har en eksplisitt målsetting om å redusere omfanget av spesialundervisningen gjennom forbedring av ordinær undervisning. Vi benytter de nasjonale prøvene til å undersøke i hvilken grad byene har lyktes med å forbedre ordinær undervisning. Denne øvelsen kan under ingen omstendigheter tolkes som noen årsakssammenheng mellom byenes organisering, finansiering etc. og kvaliteten i spesialundervisningen. Likevel kan utviklingen over tid gi oss noen indikasjoner på hvilke kommuner som har lyktes mer enn andre. Om en kommune har hatt svært god resultatutvikling blant de svake elevene, kan dette klart tyde på at man har lyktes med undervisningen av disse elevene, enten det er innen ordinær undervisning eller spesialundervisning. Vi kan imidlertid ikke på generelt grunnlag peke på hvilke undervisningsmetoder som er mest effektive.

Vi gir nedenfor en oversikt over byenes prestasjoner ved nasjonale prøver på 5. trinn slik de kan hentes ut fra Skoleporten. Vi ser kun på utvikling i andelen elever på mestringsnivå 1 og begrenser oss til regning og lesing. Tabell 7.1 gir andel elever som presterer på mestringsnivå 1 i regning 5. trinn i de fire byene som gjennomsnittet for to perioder 2009/10 - 2013/14 og 2014/15 - 2015/16. Periodiseringen følger Utdanningsdirektoratets periodisering, som igjen er gitt av en omlegging av prøvene.

**Tabell 7.1: Endring i andelen elever på mestringsnivå 1 i regning ved nasjonale prøver. 2009-2016**

	Gjennomsnitt 2009/10 - 2013/14	Gjennomsnitt 2014/15 - 2015/16	Endring
Bergen	26.2	22.0	-4.2
Kristiansand	26.3	25.7	-0.6
Stavanger	23.9	17.8	-6.1
Trondheim	27.3	23.5	-3.8
Nasjonalt	27.0	24.2	-2.8

Kilde: Skoleporten

Alle de fire byene har redusert andel elever på det laveste mestringsnivået i regning målt ved endring i elevandel fra første til andre periode. Reduksjonen er størst i Stavanger med 6.1 prosentpoeng og minst i Kristiansand med 0.6 prosentpoeng. Stavanger hadde færrest på mestringsnivå 1 i utgangspunktet, slik at avstanden mellom Stavanger og de andre byene har økt i perioden. Vi ser at med unntak for Kristiansand, er andel elever på mestringsnivå 1 redusert mer enn den nasjonale reduksjonen på 2.8 prosentpoeng.

Andel elever på mestringsnivå 1 på et gitt tidspunkt reflekterer at elevsammensetningen er noe ulik i de fire byene, men samtidig er det rimelig å tolke *endringene over tid* innad i den enkelte by som en indikasjon på hvordan arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning til de lavest presterende elevene har utviklet seg. I den grad elever med spesialundervisning deltar ved nasjonale prøver, vil utviklingen på mestringsnivå 1 også si noe om kvaliteten i spesialundervisning. Dette avhenger av andel elever som er fritatt eller ikke har deltatt. For de to siste årene (2014/15 og 2015/16) er summen av de to kategoriene fritatt og ikke-deltatt for Bergen 5.4, Kristiansand 3.7, Stavanger 5.0, og Trondheim 4.7 %. (Nasjonalt 5.5). Brudd i tidsseriene gjør at vi ikke kan si noe om utviklingen i fritatt/ikke-deltatt andelene for hele perioden. Det er sannsynlig at en relativt stor andel elever fritatt/ikke deltatt i Stavanger forklarer noe av den lave andelen elever på mestringsnivå 1 i byen: Dersom Stavanger hadde samme andel fritatt og ikke-deltatt som Kristiansand, og alle de ekstra deltagerne fra Stavanger presterte på

mestringsnivå 1 i nasjonale prøver, ville differensen i andel elever på nivå 1 mellom Kristiansand og Stavanger reduseres fra 7.9 prosentpoeng til 6.6 prosentpoeng for den siste perioden.

Tabell 7.2 gir andel elever som presterer på mestringsnivå 1 i lesing 5. trinn i de fire byene som gjennomsnittet for to perioder 2009/10 - 2013/14 og 2014/15 - 2015/16.

**Tabell 7.2: Endring i andelen elever på mestringsnivå 1 i lesing ved nasjonale prøver. 2009-2016**

	Gjennomsnitt 2009/10 - 2013/14	Gjennomsnitt 2014/15 - 2015/16	Endring
Bergen	24.0	20.3	-3.7
Kristiansand	25.5	23.7	-1.8
Stavanger	22.3	19.0	-3.3
Trondheim	23.3	20.1	-3.2
Nasjonalt	25.9	23.8	-2.1

Alle kommuner har redusert andel elever på det laveste mestringsnivået i lesing. Tre av fire byer har større reduksjon enn nasjonen som helhet. Bergen har redusert mest, Kristiansand minst.

Gjennomgangen viser at alle byene har redusert andel elever på det laveste mestringsnivået i perioden. Dette kan reflektere at den politiske målsettingen om bedre ordinær undervisning har blitt oppnådd – i større eller mindre grad. Hvorvidt forbedringer av ordinær undervisning har bidratt til å redusere omfanget av spesialundervisning, gir denne enkle analysen ikke grunnlag for å si noe om.

En kan tenke seg at en strategi om å forbedre ordinær undervisning spesielt for elever som har lite læringsutbytte, vil kunne gå på bekostning av mer høyt presterende elever. Og at en strategi der en primært søker å gi spesialundervisning av høy kvalitet til elever med lite læringsutbytte i det ordinære, i mindre grad har negative konsekvenser for de mer høyt presterende elevene. Undersøkelser av disse hypotesene krever langt mer avanserte analyseopplegg enn det som har vært mulig i denne rapporten.

Denne type problemstillinger diskuteres i liten grad i det offentlige rom. Vi har derfor benyttet resultatdata fra Skoleporten til å utdype hva denne diskusjonen handler om. Vi har tatt utgangspunkt i at andel elever med spesialundervisning varierer mye mellom skolene, og har foretatt en grov todeling av skolene der en gruppe består av skoler med en liten andel, og den

andre av skoler med en stor andel spesialundervisnings elever. Så har vi spurt: Finnes det skoler som kombinerer en liten andel spesialundervisnings elever med en stor andel høyt presterende elever? Eller er det slik at en liten andel spesialundervisnings elever går sammen med en liten andel høyt presterende elever? Den underliggende hypotesen er altså at det kan foreligge en målkonflikt: Dersom undervisningen i stor grad tilpasses til elever med behov for tilrettelegging, kan det tenkes at dette går utover prestasjonene til ordinære elever.

Vi har foretatt en firedeling av skolene basert på to kriterier: omfang av spesialundervisning og andel høyt presterende elever. Gruppe 1 består av skoler med lav andel spesialundervisnings elever og høy andel høyt presterende elever, gruppe 2 av skoler med lav andel spesialundervisnings elever og lav andel høyt presterende elever, gruppe 3 av skoler med høy andel spesialundervisnings elever og høy andel høyt presterende elever, og gruppe 4 med høy andel spesialundervisnings elever og lav andel høyt presterende elever – slik som i følgende matrise:

		Andel høyt presterende elever	
		Høy	Lav
Andel spesialundervisnings elever	Lav	1	2
	Høy	3	4

Spørsmålet er hvor skolene i de fire byene kan plasseres. Dersom de fleste skolene hører til i rutene 2 og 3 kan det indikere målkonflikter: Det er ikke mulig å skåre «godt» på begge kriterier samtidig.

I dette prosjektet er det imidlertid mulig å finne eksempler på skoler i kategori 1. Dvs. at de fleste elevene er inkludert og at en stor andel av elevene er høyt presterende. Dette kan naturligvis reflektere elevsammensetningen. Den interessante observasjonen er imidlertid at mange av disse skolene er kjennetegnet ved fleksibel organisering av ordinær undervisning (baser, trinn- og teamorganisering) - i tillegg til omfattende skole-hjem samarbeid, ledelse som arbeider med «utvidelser av normalitetsbegrepet», og at det drives variert undervisning med varierende gruppesammensetning der høyt presterende får utfordringer tilpasset sitt prestasjonsnivå.

En annen interessant observasjon er at flere Stavangerskoler tilhører gruppe 3, dvs. skoler som gir spesialundervisning til mange elever, og hvor andel høyt presterende elever er stor. Disse skolene gir spesialundervisningen i form av korte intensive kurs i kombinasjon med relativt

tradisjonell undervisning i det ordinære. Denne organiseringen innebærer at elevene er ute av klassefellesskapet i spesialundervisningen, men dette skjer i korte bolker, som gjør at elever med spesialundervisning sannsynligvis tilbringer mesteparten av undervisningstiden sammen med ordinære elever.

Skoler av type 1 er gode eksempler på at en strategi med å forbedre ordinær undervisning for elever som i utgangspunkt har lavt læringsutbytte i det ordinære, kan ha ønskede effekter på omfanget av spesialundervisning - samtidig som det presteres meget godt i toppen. Vi finner eksempler på slike skoler i Trondheim. Dette har motivert en sammenligning av *utviklingen over tid* i andel elever på det høyeste mestringsnivået i Stavanger og Trondheim – som er byene med de klareste forskjellene i tilnærmingen til tilpasset undervisning. Ved å se på tidsutviklingen i prestasjoner på kommunenivå unngår vi langt på vei at konklusjonene drives av at andel elever i spesialundervisning og andel høyt presterende elever begge reflekterer elevsammensetningen i skolene. For lesing er differensen i kommunale gjennomsnittresultater mellom perioden 2014/15 – 2015/16 og perioden 2009/10 – 2013/14 lik 4.6 prosentpoeng for Stavanger og 1.8 prosentpoeng for Trondheim. Tilsvarende tall for regning er 3.2 og -2.3 prosentpoeng. Dvs. at Stavanger har økt andelen meget gode lesere mer enn Trondheim, og at Stavanger har økt andelen elever som regner meget godt, mens Trondheim har opplevd en reduksjon i andelen elever som regner meget godt. Elever på, eller i nærheten av, det høyeste mestringsnivået er alltid i ordinær undervisning. Resultatutviklingen må tolkes som at ordinær undervisning for denne elevkategorien i *gjennomsnitt* har blitt mer forbedret i Stavanger enn i Trondheim for perioden vi har betraktet her. Dette *kan* skyldes at Stavangers endringer i håndtering av tilpasset undervisning for de elevene med noe behov for tilrettelegging har vært mer gunstig for de høyt presterende elevene enn tilsvarende endringer i Trondheim.

Vi har brukt en del plass på disse resonnementene fordi det handler om viktige spørsmål – som byene (og heller ingen andre) i dag ikke kan gi sikre svar på. Den primære hensikten med øvelsen har vært å understreke behovet for å forsterke arbeidet med å etablere et bedre beslutningsgrunnlag for politikk for tilpasset undervisning.

## 8. Oppsummering og diskusjon

*Rammefinansieringen* synes å ha hatt positive konsekvenser for arbeidet med å tilpasse ordinær undervisning til marginale elevgrupper. Mest sannsynlig skyldes dette at skolelederne har en sterk opplevelse av at spesialundervisning koster mye fordi det må kuttes i andre aktiviteter. Skolelederne er følgelig de viktigste aktørene i arbeidet med innovasjon i ordinær undervisning: De ser at det er mulig å komme inn i en god sirkel ved at bedre ordinær undervisning gir mindre spesialundervisning som frigjør ressurser til å satse mer på ordinær undervisning. Mye av innovasjon dreier seg om kursorganisering i det ordinære, dvs. at elever som er marginale til ordinær undervisningen gis intensive kortvarige kurs med formål å forbedre ferdigheter som er kritiske for å ha utbytte av videre ordinær undervisning. Gode erfaringer med denne type organisering har sannsynligvis «smittet over» på spesialundervisningen – som i økende grad også drives i form av korte målrettede kurs. I tre av byene synes tendensen å være at spesialundervisning i økende grad omfatter elever med svært omfattende behov, og få skoleledere har klare ambisjoner om å bringe denne elevgruppen tilbake til ordinær undervisning.

*PPT* synes å være i en trippel klemme. *PPT* klemmes ovenfra fra nasjonale myndigheter og eierne som forventer at de skal bidra mer i systemrettet arbeid. Deltagelse i fora hvor tilpasning av ordinær undervisning til elever med noen ekstra behov diskuteres, er et svar på denne utfordringen. Mange skoleledere oppfatter dette som et skritt i riktig retning. Tjenesten klemmes nedenfra ved at arbeid med sakkyndige vurderinger i betydelig grad bygger på annenhånd informasjon fra aktørene i skolen - både om de aktuelle elevene og den undervisningen de mottar. I noen tilfeller uttrykker skoleledere at de sakkyndige vurderingene gir verdifull veiledning, mens i andre tilfeller reises det tvil om tilrådingene bringer inn momenter som skolens egne folk ikke allerede har vurdert. Tjenesten klemmes fra siden ved at de ambulerende enhetene rykker ut når akutte problemer oppstår i skolene.

Vårt inntrykk er at mange skoler arbeider mer systematisk enn tidligere for å skape bedre tilpasset opplæring for elever med ekstra behov innenfor ordinær undervisning. *PPT* bidrar i dette arbeidet, men potensialet for systemrettet arbeid er sannsynligvis større: Det er grunn til å være bekymret for elever som - etter å ha vært eksponert for mål- og tiltaksplaner - havner i spesialundervisning. Mange rapporterer om stor variasjon i kvaliteten og bruken av IOP-er, og om lite systematikk i evalueringer. Det synes å være få elever som returnerer fra spesialundervisning til ordinær undervisning (men her mangler det systematisk dokumentasjon).

Generelt er det grunn til å tro at dette dels handler om at spesialundervisningen er for svakt koordinert med det ordinære, dels om at spesialundervisningen ikke er av god nok kvalitet.

Når - eller dersom - flere elever med mindre behov for ekstra ressurser beholdes i ordinær undervisning, endres også gruppen av spesialundervisningselever. Jo høyere kvaliteten i ordinær undervisning er, jo mer vil gruppen av spesialundervisningselever bestå av elever med svært omfattende behov som er for alvorlige til at de fungerer i ordinær undervisning, men ikke alvorlige nok til at de hører hjemme i spesialtilbudene i kommunene. Mange av disse elevene vil ha bruk for kompetent oppfølging – sannsynligvis mer enn ordinære lærere med spesialpedagogisk fordypning er i stand til å gi. Her kan det ligge til rette for systemrettet innsats fra PPTs side - i utforming av undervisningen, i veiledning underveis og i evaluering av læringsutbytte. Slik involvering ville kunne bidra til mer erfaringslæring i PPT, og ville sikre at PPT ble tettere integrert i skolehverdagen. Mer systemorientert arbeid fra PPT/BFTs side vil også medføre en diskusjon om hvordan tjenesten i større grad kan/bør ansvarliggjøres for oppnådde resultater/kvalitet i undervisningen.

*Skoleeiers målsettinger* på spesialundervisningsfeltet er noe ulike. I Bergen, Kristiansand og Trondheim ønsker eier at flere elever skal inkluderes i ordinær undervisning. I Stavanger ønsker eier tidlig innsats for elever som har enkelte behov for tilrettelegging. Mellom-by forskjeller i utviklingen i andel spesialundervisningselever er i hovedsak konsistent med forskjellene i eiernes målsettinger. Men mange vil si at organiseringen av spesialundervisningen (i alle byene ofte som smågruppeundervisning) ikke er i tråd med inkluderingsmålsettinger. Det er gode økonomiske argumenter for å velge smågruppeundervisning – og dette forklarer nok langt på vei hvorfor skoleledere velger slik de gjør. I rapporten har vi argumentert for at kommunene må arbeide for å forbedre kunnskapsgrunnlaget for politikken på feltet – først og fremst om effektene av ulike organiseringer av spesialundervisningen.

*Skolene* er ulike, og alle de fire kommunene behandler sine skoler forskjellig økonomisk – avhengig av levekår i nærområdet. I tillegg varierer levekårskompensasjonen mellom byene. Vi har sett at de kommuneinterne forskjellene i lærertetthet er størst i Trondheim. Dette skyldes en kombinasjon av relativt sjenerøs kompensasjon av skoler i områder med dårlige levekår, og at levekårene varierer relativt mye mellom ulike nabolag. Trondheimsskoler i områder med gode levekår har lærertetthet omtrent som tilsvarende skoler i de andre byene.

Skolelederens oppfatninger av ressursituasjonen varierer mellom byene og er i god overensstemmelse med graden av levekårskompensasjon. Uavhengig av ressursituasjon beskriver



lederne mye lik praksis. I alle byene rapporterer skoler i områder med de dårligste levekårene at en stor andel av elevene gjennomgående sliter med lesing, og at atferdsproblemene er betydelige og kan variere mye fra en kohort til neste. Men uavhengig av ressursituasjon beskriver lederne mye lik praksis. Ekstra lærerressurser allokeres til de laveste trinnene, og benyttes i stor grad til å styrke leseopplæringen. Det arbeides systematisk med å forbedre sosiale ferdigheter. Samtidig benyttes i betydelig grad assistenter til å håndtere læringsmiljøet. Mange skoleledere understreker at de benytter faglærte assistenter som har kompetanse til å takle ulike typer atferdsutfordringer. Noen skoleledere sier at de søker etter assistenter som er «trygge voksne». Flere av skolelederne ved skolene med de dårligste levekårene understreker betydningen av team- og trinnorganisering. De mener dette har medført større mestringsfølelse blant lærerne, og mindre mellom-lærer variasjon i bekymringsmeldinger.

Levekårskompensasjonen er ikke tilstrekkelig til å utjevne prestasjonsforskjeller mellom skolene. I gruppen av skoler som har deltatt i intervjuer er prestasjonsforskjellene faktisk størst der levekårskompensasjonen er størst - mellom Trondheimsskolene. Ytterpunktene her er en skole der under 5 % av elevene presterer på mestringsnivå 1 i regning, og mellom 5 og 10 % på laveste mestringsnivå i lesing, og en skole der mer enn 40 % av elevene presterer på laveste mestringsnivå. I de andre tre byene er det relativt vanlig at 40 % av elevene ved skoler i områder med dårlige levekår befinner seg på laveste mestringsnivå, men ingen av skolene i intervju-gruppen i de andre byene har like høyt prestasjonsnivå som den beste Trondheimsskolen.

Prestasjonsforskjeller mellom skoler med tilnærmet lik elevsammensetning og lik ressurs-tilgang reflekterer flere faktorer. Internasjonal forskning understreker betydningen av gode lærere. Det kommer nå stadig forskning som viser at også ledelse er viktig. Eksempelvis har ledelsesatferden ved Trondheimsskolen med lavest andel elever på mestringsnivå 1 mange av de kjennetegn som forskningslitteraturen sier karakteriserer effektiv skoleledelse i krevende omgivelser: Systematisk arbeid langs flere dimensjoner; med skole-hjem samarbeid, med de sosiale relasjonene mellom elevene, med lærernes holdninger, med å tilby praktiske aktiviteter til elevene som trenger andre mestringsarenaer.

Lignende atferd finner vi hos flere rektorer, både i Trondheim og de andre byene. Viktige fellestrekk synes altså å være:

1. Sterk vektlegging av skole-hjem samarbeid
2. Vekt på holdningsskapende arbeid – utvidelse av normalitetsbegrepet
3. Systematikk i arbeidet med marginale elevgrupper (kartlegging, tiltak i det ordinære, aktive IOP-er, evalueringer)
4. Ansvarliggjøring av kontaktlærerne
5. Bruk av alternative mestringsarenaer

Internasjonal forskning indikerer ikke bare at høy leder- og lærerkvalitet trumfer alt – men at betydningen av kvalitet er størst i skoler som rekrutterer elever i områder med dårlige levekår. I datamaterialet er det eksempler på skoler som har opplevd endringer i ledelse i løpet av de siste årene, og hvor det relativt raskt har skjedd endringer i organisering, og hvor bruken av spesialundervisning er redusert. Vi har ikke hatt tilgang til data som informerer om eventuelle endringer i elevenes læringsutbytte.

## Referanseliste

Chetty, R., Friedman, J.N. og J.E. Rockoff (2014) Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates. *American Economic Review*, 104(9): 2593-2632, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.9.2593>.

Fürst, R. og L. Høverstad (2012) Evaluering av sosioøkonomiske kriterier i budsjettmodell for grunnskolen. Utredning for Trondheim kommune.

Mathiesen, I.H. og G. Vedøy (2012) Spesialundervisning – drivere og dilemma. *IRIS-rapport 2012/017*.

Nordahl, T. og R. Hausstätter (2009) Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. *Høgskolen i Hedmark*.

Haug, P. (2015) Spesialundervisning og ordinær opplæring. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, Vol. 1, 1-14.

Opplæringsloven. [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no).

Ronfeldt, M., Farmer, S.O., McQueen, K. og J.A. Grissom (2015) Teacher collaboration in instructional teams and student achievement. *American Educational Research Journal* 52(3):475-514.

Utdanningsdirektoratet (2014) Veilederen spesialundervisning. [www.udir.no](http://www.udir.no).

Webster, R. og P. Blatchford (2013) The educational experiences of pupils with a Statement for special educational needs in mainstream primary schools: results from a systematic observation study. *European Journal of Special Needs Education*: 1-17.

Webster, R., Blatchford, P. og A. Russell (2013) Challenging and Changing How Schools Use Teaching Assistants: Findings from the Effective Deployment of Teaching Assistants Project. *School Leadership and Management* 33(1):78-96.



# Appendiks 1

**Tabell A1: Utvikling i organiseringen av spesialundervisning i byene**

	06	07	08	09	10	11	12	13	14
<i>Kristiansand</i>									
Andel elever i fast avdeling							13,4	13,8	14,5
Andel utplassert i alternativt tilbud minst en dag	0,3	0,5	3,5	4,6	2,7	1,5	1,3	2,8	3,1
Andel med spesialundervisning hovedsakelig i det ordinære								39,9	41,8
Andel elever med spesialundervisning i grupper på 6 eller flere								15,9	7,4
Andel elever i grupper på 2 til 5 elever	37,5	43,1	51,7	52,9	49,9	59,4	52,5	34,5	43,6
Andel elever med spesialundervisning hovedsakelig alene	10,6	9,5	8	8,3	8	12,8	9,8	9,6	7,2
<i>Trondheim</i>									
Andel elever i fast avdeling							8,4	6,9	7
Andel utplassert i alternativt tilbud minst en dag	0,6	1	2,7	1,2	2,3	2,1	1,4	1,5	3,1
Andel med spesialundervisning hovedsakelig i det ordinære								27,3	37,5
Andel elever med spesialundervisning i grupper på 6 eller flere								9,2	9,5
Andel elever i grupper på 2 til 5 elever	48,3	58,4	57,6	60	52,6	65,6	69,3	51,2	42
Andel elever med spesialundervisning hovedsakelig alene	12,7	17,6	17,3	14	16,9	14,7	12,3	12,3	10,9
<i>Bergen</i>									
Andel elever i fast avdeling							10,4	11,6	14
Andel utplassert i alternativt tilbud minst en dag	1,3	0,6	2,7	5,6	4,2	3,9	2,3	3,4	4,7
Andel med spesialundervisning hovedsakelig i det ordinære								27,8	30,2
Andel elever med spesialundervisning i grupper på 6 eller flere								11,1	9,8

## SØF-rapport nr. 04/16

<b>Andel elever i grupper på 2 til 5 elever</b>	61	66,1	69,5	73,7	75,6	70,7	73,1	52,5	51,6
<b>Andel elever med spesialundervisning hovedsakelig alene</b>	13	14	12,3	11,5	13,4	11,3	10,4	8,7	8,4
<i>Stavanger</i>									
<b>Andel elever i fast avdeling</b>							17,7	16	13,1
<b>Andel utplassert i alternativt tilbud minst en dag</b>	2,5	1,9	8,5	4,9	4,1	3,8	3,3	2,8	2,6
<b>Andel med spesialundervisning hovedsakelig i det ordinære</b>								23,4	25,2
<b>Andel elever med spesialundervisning i grupper på 6 eller flere</b>								15,5	14
<b>Andel elever i grupper på 2 til 5 elever</b>	46,4	52,2	57	49,8	59,9	74,4	65	51,8	51,1
<b>Andel elever med spesialundervisning hovedsakelig alene</b>	29,5	24,2	25,6	15,4	11	10,8	11,6	9,3	9,7

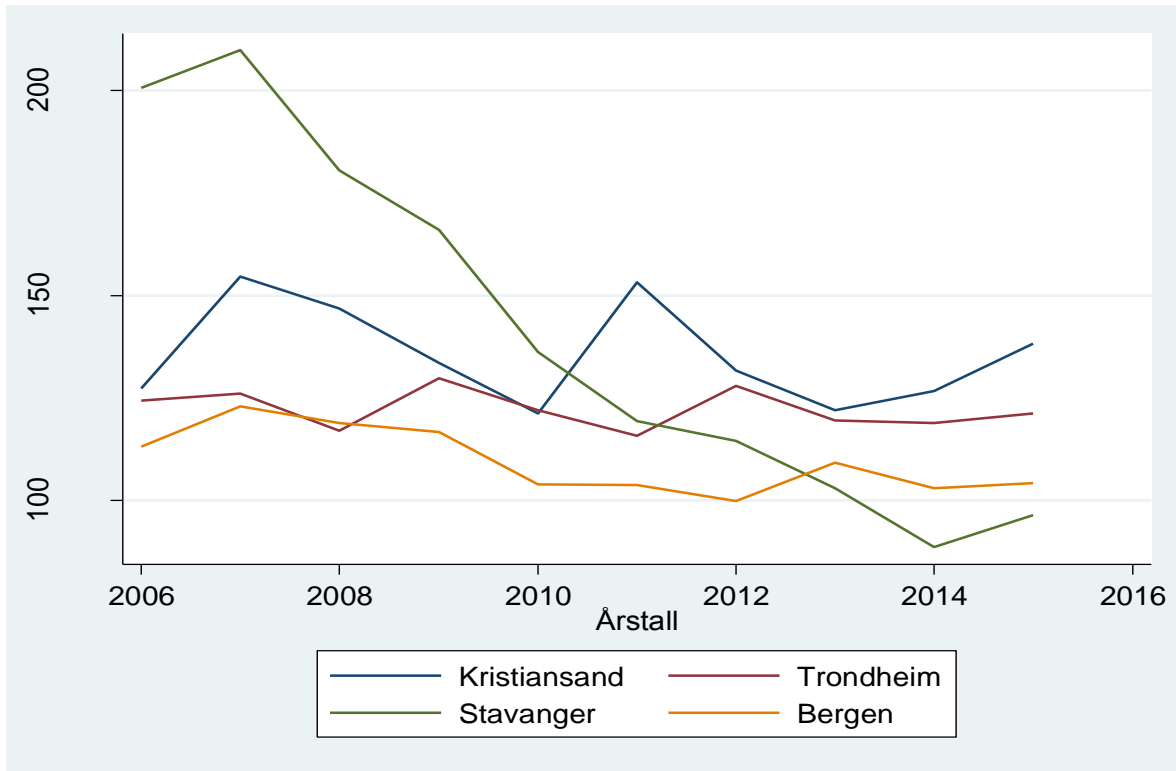
**Tabell A2: Regresjonsanalyse av sammenhengen mellom budsjettildeling og ulike faktorer**

<b>VARIABLES</b>	<b>Budsjettildeling per elev</b>					
<b>Elevtall invers</b>	1.599e+06 ***	1.547e+06 ***	1.520e+06 ***	1.527e+06 ***	1.682e+06 ***	1.895e+06 ***
	(124,534)	(123,592)	(122,222)	(121,809)	(116,468)	(113,263)
<b>Andel med kort utdanning</b>		22,278***	6,529	5,096	-5,448	-9,715*
		(5,046)	(6,115)	(6,118)	(5,900)	(5,629)
<b>Husholdningens inntekt</b>			-115.0***	-91.27***	-27.69	-11.03
			(25.88)	(27.41)	(26.82)	(25.57)
<b>Andel gifte og samboende</b>				-9,627**	-8,353**	-9,201***
				(3,771)	(3,572)	(3,398)
<b>Andel innvandrere</b>					42,261***	44,714***
					(4,516)	(4,302)
<b>Skolen er en kombinert skole</b>						8,755***
						(978.1)
<b>Konstant</b>	50,207***	46,135***	59,265***	63,542***	54,839***	52,227***
	(621.5)	(1,108)	(3,150)	(3,558)	(3,494)	(3,334)
<b>Antall observasjoner</b>	750	750	750	750	750	750
<b>R-kvadrat</b>	0.181	0.201	0.222	0.229	0.310	0.377

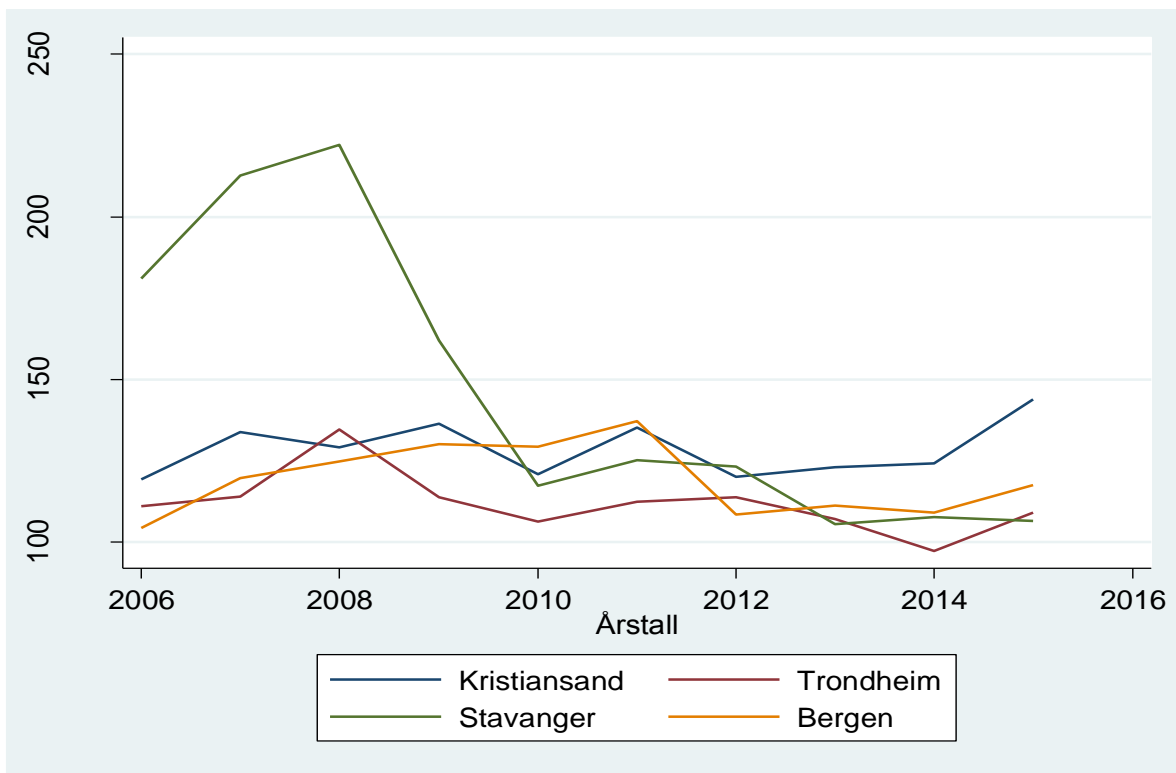
**Tabell A3: Regresjonsanalyse av sammenhengen mellom sosiøkonomisk status i 2011 og endring i budsjett fra 2011 til 2014**

	Endring i budsjett fra 2011 til 2014			
	Kristiansand	Stavanger	Bergen	Trondheim
<b>Andel med kort utdanning</b>	-68,607	-40,799	-27,792	-32,017
	(43,061)	(64,171)	(31,276)	(39,115)
<b>Andel gifte og samboende</b>	3,383	9,990	-15,509	4,254
	(22,950)	(40,804)	(18,674)	(18,881)
<b>Familiens inntektsnivå</b>	3,018	-435.4	3,968	-2,847
	(4,504)	(4,418)	(2,937)	(3,802)
<b>Invers elevtall</b>	1.289e+06	-482,929	1.761e+06**	102,697
	(1.425e+06)	(1.934e+06)	(865,162)	(1.006e+06)
<b>Andel innvandrere</b>	15,658	48,653	14,120	10,790
	(17,237)	(39,804)	(19,109)	(18,743)
	-162.8	58.44	56.87	-60.81
	(253.4)	(207.5)	(154.6)	(200.7)
<b>Konstantledd</b>	23,729	892.6	10,056	5,580
	(32,802)	(43,037)	(23,425)	(23,678)
<b>Observations</b>	22	29	58	37
<b>R-squared</b>	0.250	0.135	0.174	0.113

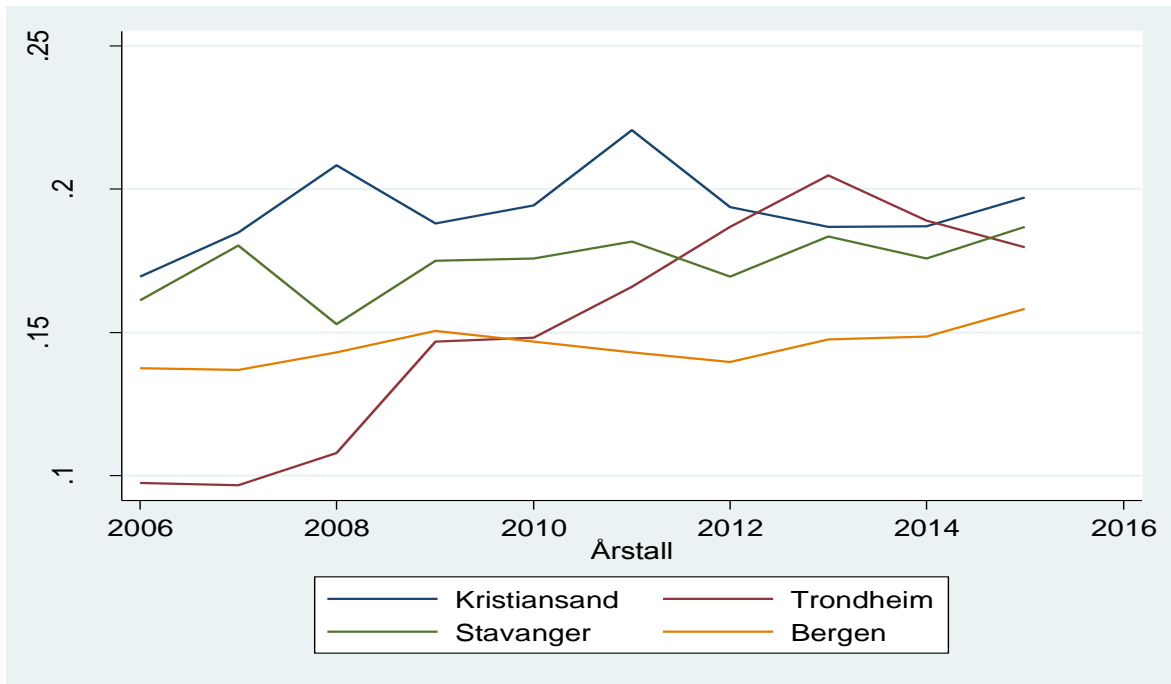




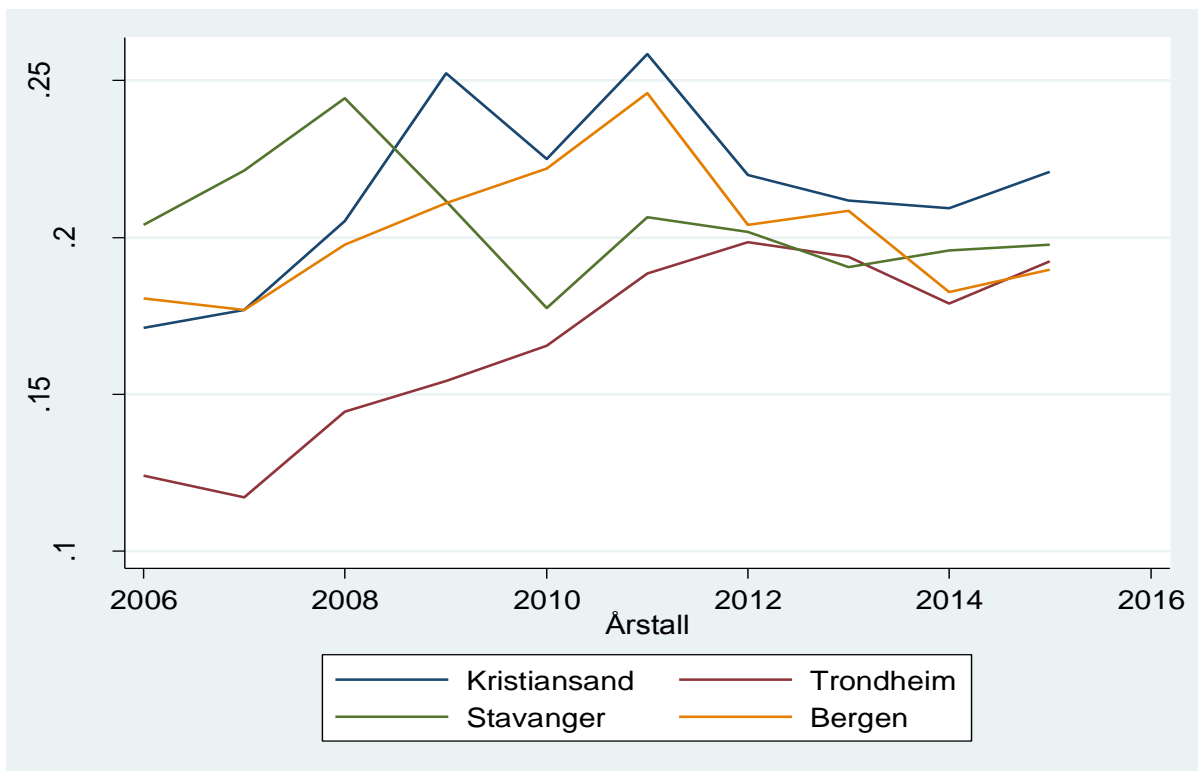
Figur A1: Utvikling i årstimer per enkeltvedtak 5.-7.trinn



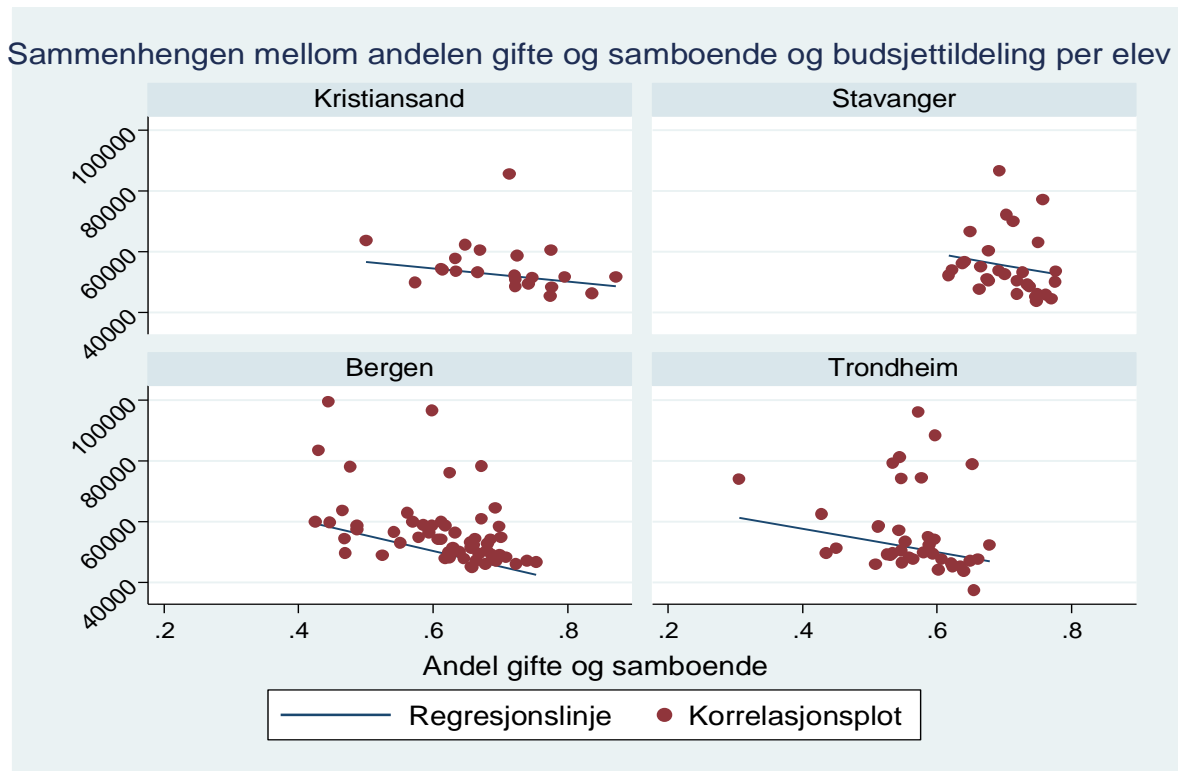
Figur A2: Utvikling i årstimer per enkeltvedtak 8.-10.trinn



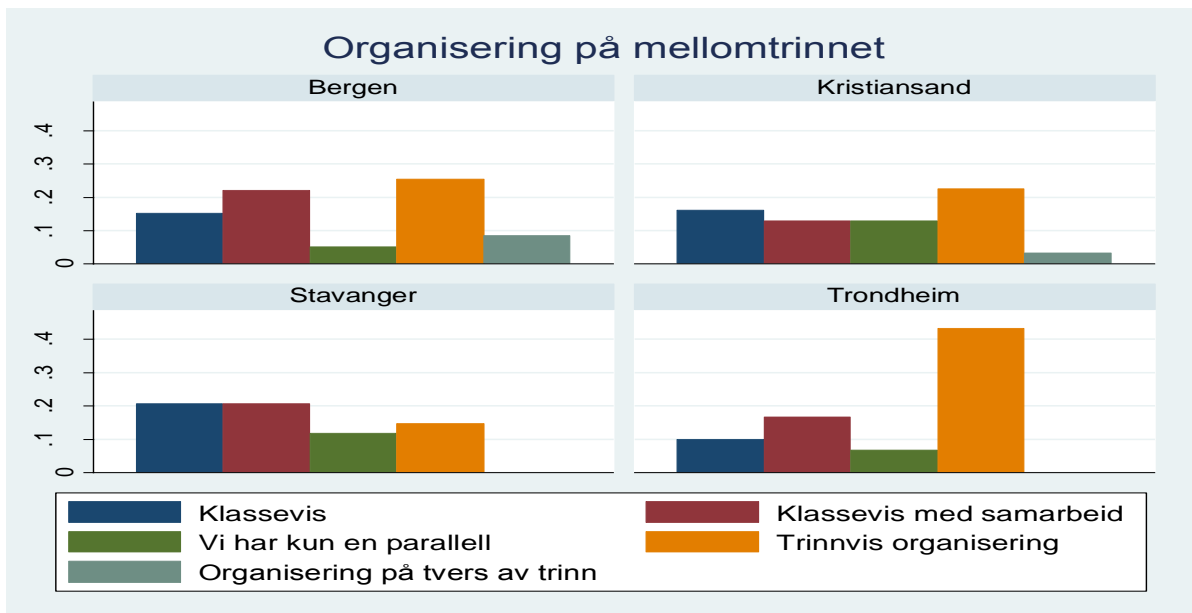
**Figur A3: Utvikling i andel årstimer til spesialundervisning 5.-7. trinn av totalt antall lærertimer**



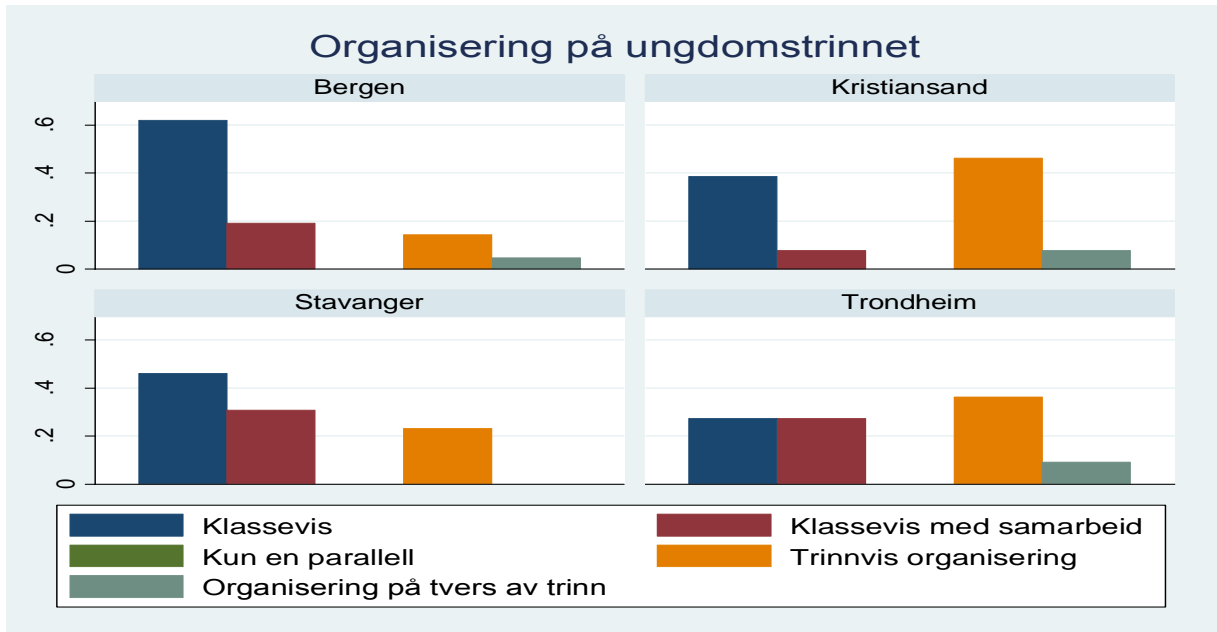
**Figur A4: Utvikling i andel årstimer til spesialundervisning 8.-10.trinn av totalt antall lærertimer**



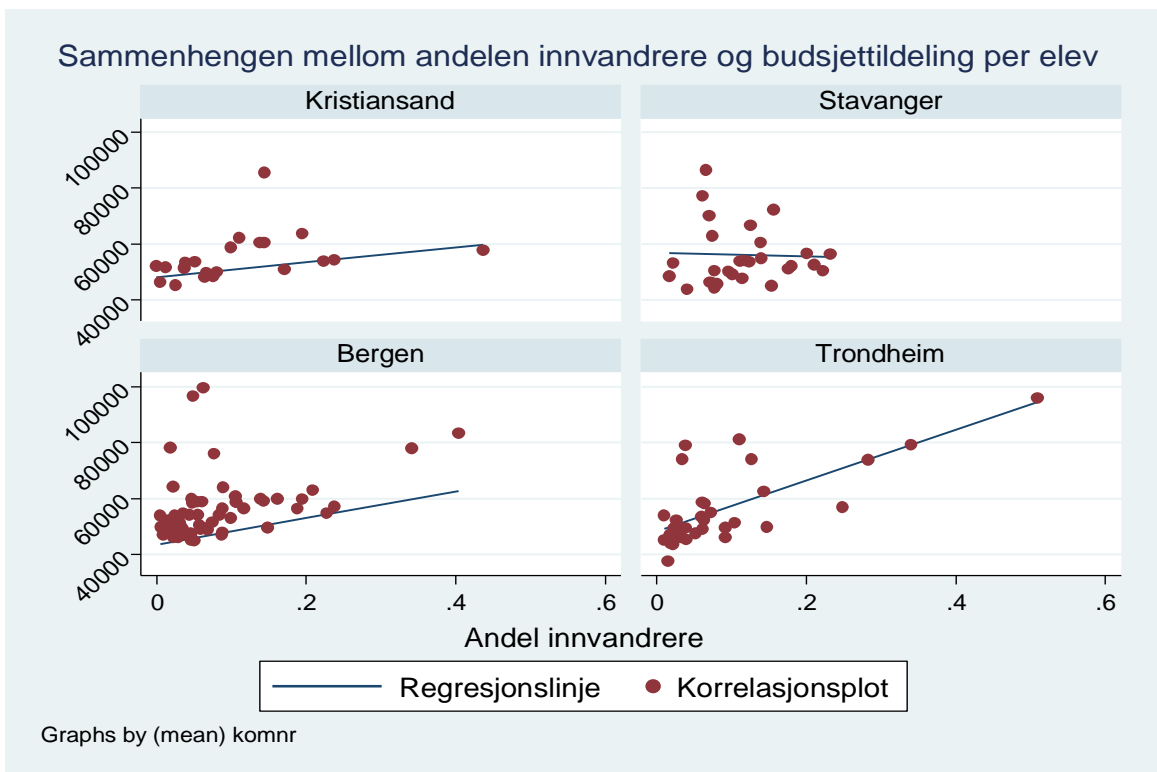
**Figur A5: Sammenhengen mellom budsjettildeling per elev og andelen gifte og samboende. Korrelasjonsplott og regresjonsanalyse**



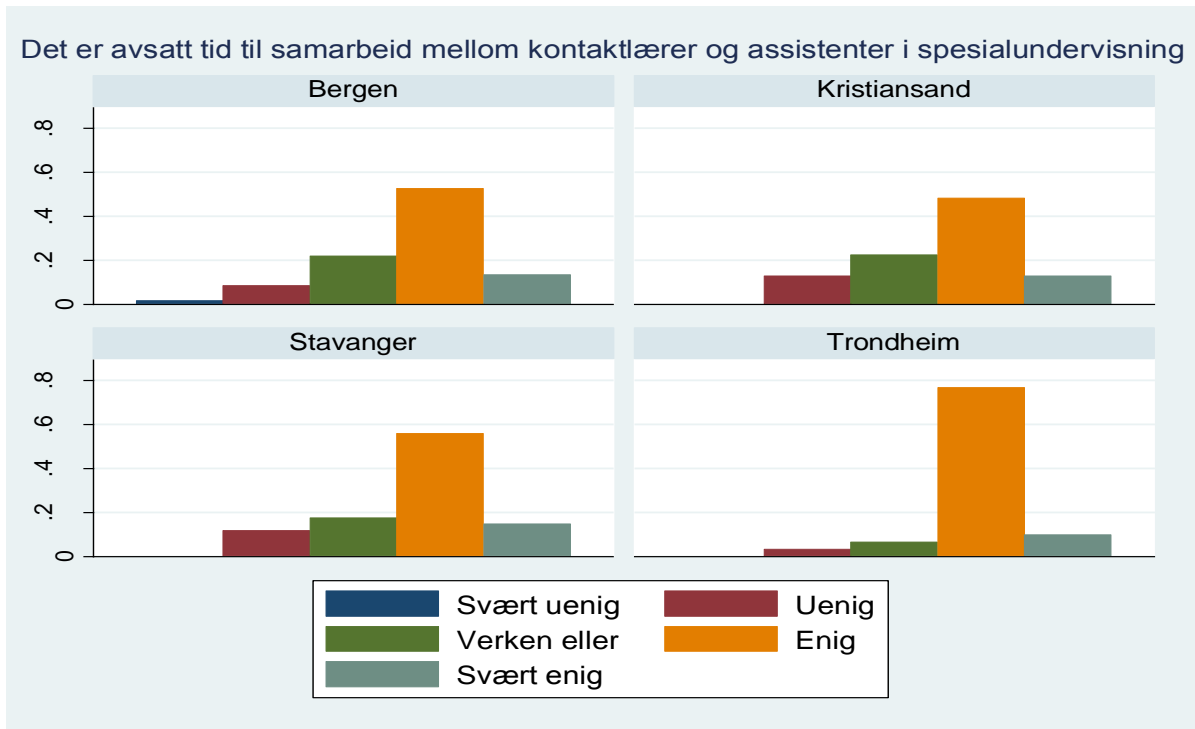
**Figur A6: Fra spørreundersøkelse. Organisering av undervisningen på mellomtrinnet**



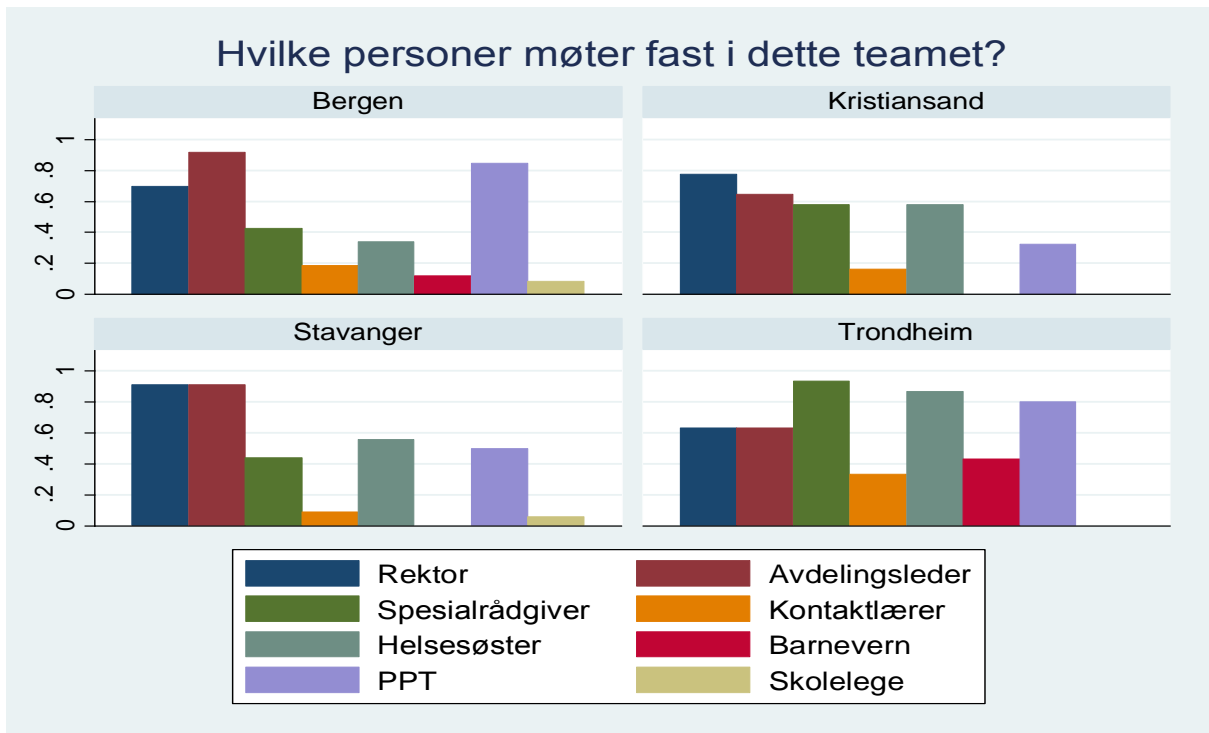
**Figur A7: Fra spørreundersøkelse. Organisering av undervisningen på ungdomstrinnet**



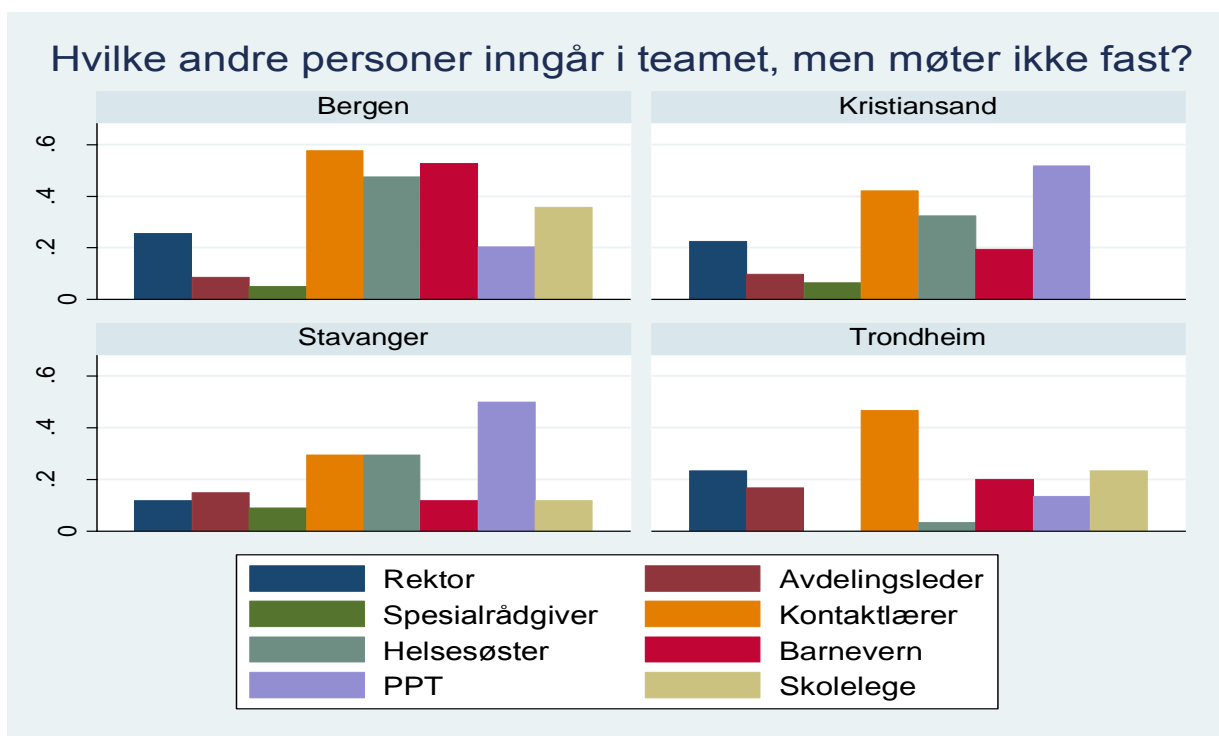
**Figur A8: Regresjonsanalyse. Sammenhengen mellom andel foreldre som er innvandrere og budsjettildeling 2007-2011**



**Figur A9: Det er avsatt tid til samarbeid mellom kontaktlærere og assistenter i spesialundervisning**



**Figur A10: Hvilke personer møter fast i fagteam/ressursteam/Spesialpedagogisk team**



**Figur A11: Fra spørreundersøkelse: Hvilke andre personer inngår i fagteam/ressursteam/spesialpedagogisk team, men møter ikke fast?**

## Appendiks 2

### Beskrivelse av kommunal organisering

De fire storbyene har noe ulike måter å organisere og styre oppvekstsektoren på. Vi gir en kort gjennomgang av skolesektorens plassering i den kommunale organisasjonen. I et vedlegg gjengir vi kommunenes organisasjonskart som er hentet fra kommunenes hjemmesider. Dette fungerer som et bakteppe for resten av diskusjonen. Presentasjonen nedenfor konsentrerer seg deretter om de kommunale styringssystemene i skolesektoren og kommuneledelsens kontakt med enhetene, og hvilke styringssignaler og styringsverktøy som benyttes.

#### Trondheim kommune

Trondheim kommune har en formannskapsmodell. Under bystyret og komiteene finner vi rådmannen med en rekke kommunaldirektører, blant annet direktøren for oppvekst og utdanning. Kommunaldirektøren har ansvar for overordnet planlegging og styring av i hovedsak alle barnehager, barne- og familietjenesten og skoler. I barne- og familietjenesten finner vi PP-tjenesten, barnevern, skolehelsetjenesten og svangerskapsomsorgen. Vi kommer tilbake til denne enheten under diskusjon av PPT. Men det er likevel verdt å merke seg kommunens organisering av en samlet barne- og familietjeneste, med flere vesentlige enheter samlet under en ledelse. Dette avviker noe fra de andre byenes organisering. På linje med leder av barne- og familietjenestene finner vi alle rektorer og barnehagestyrere.

I intervjuer med kommunaldirektøren for oppvekst uttales det at hun i sin organisasjon jobber opp mot alle sine ledere på skoler og barnehager. Kommunaldirektøren har en stab som forbereder ledermøtene, som er en viktig arena for styring. Direktøren har også utviklings-samtaler med hver enkelt leder. Et fokus i disse møtene med rektorene er de fire hovedmålene, som inkluderer at flere elever skal få tilbud innenfor det ordinære. Dette er en vesentlig målsetting i Trondheim de siste årene. Statistikk om spesialundervisning er et viktig utgangspunkt i møtet med skolelederne. Faglederne i PPT er også inkludert i dette arbeidet. Etter ny organisering av PPT er også faglederne inkludert i ledermøtene.

Utviklingssamtalene er noe man har startet opp med nå og er en omfattende prosess som involverer 120 ledere. Gjennomgående tema i utviklingssamtalene er strategien hver enhet har for å nå de fire hovedmålene. Direktøren sitter med detaljert statistikk om utviklingen på enheten. Om en skole har økende andel enkeltvedtak, vil enheten måtte komme opp med en

strategi for å løse dette. Dette er en omfattende prosess, men direktøren mener imidlertid at dette er en svært viktig prosess både for å få detaljinformasjon om skolene og å formidle kommunens prioriteringer.

### **Bergen kommune**

Bergen kommune styres innenfor rammeverket av parlamentarisme. Under byrådet finner vi byråden for barnehage, skole og idrett og neste ledd i organisasjonen er kommunaldirektøren, som i mange tilfeller opptre på vegne av byråden. Under kommunaldirektøren har vi en rekke områdeledere. Områdelederne har ansvar for barnehager og skoler innen sitt område. Det er til sammen syv områdeledere. Områdelederne har ikke personalansvar eller økonomiansvar, så i prinsippet går det en direkte linje fra resultatene og opp til byrådet, i praksis via kommunaldirektøren. Områdelederne har svært få fullmakter. Fullmaktene er fordelt mellom kommunaldirektør, fagavdelingen og på skolene. I mange sammenhenger opptre leder for fagavdeling barnehage og skole også på vegne av kommunaldirektøren. På linje med områdelederne er også leder for seksjon for spesialpedagogisk tjeneste. Etter en omorganisering i 2015 er dette en avdeling med fagpersonell innen skole og barnehage, men hvor lederen også er leder for de pedagogisk psykologiske sentrene og en del byomfattende tjenester. I samme omorganisering ble antallet PPT-avdelinger redusert fra åtte til fire. Dette kommer vi tilbake til. Områdelederne er rektors nærmeste leder og skal følge opp og veilede rektorene på lederspørsmål.

Byparlamentarismen innebærer at politikerne er nært på administrasjonen. Man møter politikerne i daglige møter. Fag og politikk ligger derfor svært nært.

Oppfølging av skoleledere skjer ved områdeledernes tette oppfølging av enkelt rektorer og ved jevnlig møter med enten alle eller deler av rektorene til stede. Skolene har også årlige kvalitetsoppfølgingsmøter med representanter fra fagavdelingen der både fag og forvaltning er tema. Man tilstreber god dialog mellom fagavdeling og områdelærere for å koordinere oppfølgingen av den enkelte skole. Leder PPS er med på alle leder- og områdemøter på linje med rektorene og tjenesten er også med på kvalitetsoppfølgingen av skolene.

### **Kristiansand kommune**

Kristiansand kommune er organisert etter formannskapsmodellen. Oppvekstdirektøren har ansvaret for alle oppvekstenheter, både skoler, barnehager og støttefunksjoner som PPT og



pedagogiske senter. Ved siden har man også en virksomhet for barn og familie, hvor ulike barnevernsfunksjoner utgjør en stor del.

Det ble gjennomført en organisatorisk endring i 2010. Ett av de viktige grepene var å samle barnehage og skole til en sektor. En flat struktur ble valgt. I ettertid har man erfart at dette er en krevende organisering. Det er utfordrende å følge opp alle enheter. Ny organisering er diskutert, men det er ikke besluttet endringer. Rådmannen har delegert ansvaret for oppvekstområdet til oppvekstdirektøren, men det er rådmannen som rapporterer til bystyret.

### **Stavanger kommune**

Stavanger kommune er også organisert etter formannskapsmodellen. Man har en direktør for oppvekst og levekår, hvor både helse og oppvekst ligger. Skolesjefen er plassert under direktøren sammen med sjefene for fem andre enheter. PPT er organisert under skolesjefen på linje med alle rektorer. En annen enhet, barn og unge, inneholder tjenester som barnevern, helsestasjon og lignende.

Under skolesjef er det 44 skoler og PPT. PPT rapporterer til skolesjef på samme måte som rektorene og deltar i alle rektormøter og andre lignende forum. I diskusjoner med lederne brukes det mye data, særlig fra GSI og ASSS-nettverket. Dette brukes også politisk. Oppfølging av skoler skjer delvis gjennom store møter med alle lederne, delvis gjennom egne oppfølgings-samtaler som skjer med en viss frekvens. I ledersamtalene har man ikke diskutert spesialundervisning spesielt. I diskusjoner med utgangspunkt i ståstedanalysen er spesialundervisning et tema, og dersom man har veldig høye tall og en avvikende utvikling kan man ta inn rektorene til samtale om dette. Man diskuterer resultater med lederne hvert år. Systematisk evaluering og bruk av statistikk blir sett på som vesentlig.



## Publikasjonsliste SØF

04/16	Spesialundervisning i storbyene	Jon Marius Vaag Iversen Hans Bonesrønning Ole Henning Nyhus
03/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2013-2014	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/16	Universitetenes finansiering av disiplinlagene En sammenligning av sju disiplinmiljøer ved NTNU og universitetene i Bergen og Oslo	Jan Morten Dyrstad Ivar Pettersen
01/16	Skolekvalitet i videregående opplæring Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet	Torberg Falch Simon Bensnes Bjarne Strøm
05/15	Entreprenørskap og høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch
04/15	På rett vei? Evaluering av 2011-reformene i Sandefjordsskolene	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
03/15	Kostnader ved skoleskys	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
02/15	Evaluering av landslinjeordningen	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/15	Ressurskrevende tjenester i pleie og omsorg – omfang og kostnader	Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland
03/14	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen
02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus

## SØF-rapport nr. 04/16

03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehustjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo

## SØF-rapport nr. 04/16

01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm

SØF-rapport nr. 04/16

02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skoleresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm

## SØF-rapport nr. 04/16

03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnsopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baseline rapport 1: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik